الأكاديمية العربية المفتوحة

في الدانمرك

كلية القانون والعلوم السياسة

توزيع الاختصاصات في الدولة الفيدرالية

دراسة مقارنة

رسالة تقدم بها الطالب

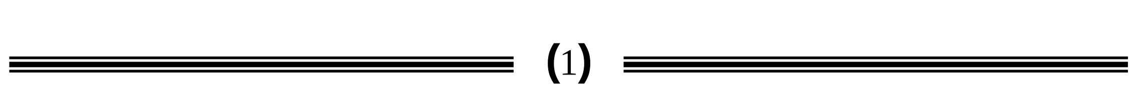
عبد المنعم احمد أبو طبيخ

إلى مجلس كلية القانون و العلوم السياسة – الأكاديمية العربية المفتوحة في الدانمرك وهي جزء من متطلبات نيل درجة الماجستير في القانون العام

بإشراف

الأستاذ المساعد الدكتور

مازن ليلو راضي



بسم ا الرحمن الرحيم

وأن احكم بينهم بما أنزل ا و لا تتبع أهواءهم واحذرهم أن يفتنوك عن بعض ما أنزل ا إليك فان تولوا فاعلم أنما يريد ا أن يصيبهم ببعض ذنوبهم وان كثيرا" من الناس لفاسقون, أفحكم الجاهلية يبغون ومن أحسن من ا حكما" لقوم يوقنون.

صدق ا العلي العظيم

سورة المائدة آية(50-49)

الإهداء

إلى موطن الرسل والأنبياء ...

إلى مثوى الأئمة الأطهار ... ومهد الحضارة...

إلى من سن على أرضه أول قانون .. وخط اعرق عهد عادل لسياسة الأوطان ...

إلى ...وطني ....إلى العراق ...

فيك المعنى ... وفيك الحياة...

الباحث

شكر وتقدير

الحمد رب العالمين والصلاة والسلام على سيد الأنبياء والمرسلين محمد صلى ا عليه وآله وعلى صحبه المنتجين ...وبعد.

وأنا أضع اللمسات الأخيرة على رسالتي المتواضعة فاني أجد من واجب العرفان بالجميل أن أتقدم بخالص شكري وتقديري إلى السادة الأفاضل وفي مقدمتهم سعادة الدكتور مازن ليلو راضي على صبره معي وتوجيهاته الدقيقة وملاحظاته القيمـة والسديدة إذ كان لذلك الأثر البالغ في انجاز هذه الرسالة وما توصلت اليـه مـن نتائج, فكان نعم الأستاذ المشرف وفقه ا وبارك في جهوده .

كما أتقدم بالشكر والثناء الى معالي الأستاذ الدكتور وليد نـاجي الحيـالي رئـيس الأكاديمية العربية المفتوحة في الدانمارك , ذلك الصرح العلمي العراقي الكبير في المهجر في المحافل الدولية والعربية والتواصل مع روافد العلم والمعرفة في داخل الوطن وفي نقل المعارف الحديثة والمتطورة إلى أبناء وطنـه , متابعـا خطـى التدريسيين ومشجعا مرة وموجها مرة أخرى , جزاه ا جزاء المحـسنين .ومـن خلاله نبعث بالشكر والامتنان إلى عميد كلية القانون والعلـوم الـسياسية سـعادة الدكتور لطفي حاتم الذي كانت بصماته واضحة من خلال رفده لطلابه بـالبحوث والمصادر والمناهج والدراسات ومتابعة طلاب العلم وتسخير وقتـه فـي خدمـة البحث والباحثين فكان لنا خير معين ,وفقه ا ورعاه ومد في عمره , كما نتوجـه بالشكر إلى جميع أساتذة الأكاديمية الذين ساهموا في رفـدنا بالمعرفـة العلميـة وسهلوا علينا تناولها وشاركوا في بناء وتقدم هذا الصرح العلمي الكبير.

كما أتقدم بعميق شكري وتقديري إلى سعادة الأستاذ الدكتور فراس زهير جعفـر الحسيني مستشار مركز البحوث والدراسات في رئاسة مجلس النواب العراقي لما

اقتطعه من وقته الثمين وما قدمه لي من نصائح ومعلومات كان لها الأثر البالغ في تصحيح مساري البحثي جزاه ا جزاء المحسنين .

واشكر السادة مدير وموظفو قسم المكتبة في دائرة البحوث والدراسات في مجلس النواب العراقي وهم كل من محمد عباس الصدر وفراس عبد علي وفراس حمدان حسن والسيدة حوراء عبد الكريم لتسهيل مهمتي في تزويدي بالكتب والبحوث.

كما لا يفوتني أن أتوجه بالشكر الجزيل إلى الإخوة الأعزاء الدكتور نصير صبار لفته الجبوري والمستشار الدكتور على احمد عباس الدليمي الذين أبدو الكثير من المساعدة و التوجيه و النصيحة التي ساعدتني في انجاز هذه الرسالة وكانت لـي عونا في إتمامها.

المحتويـــــات

الصفحة	المــــوضــــــــوع
	شكــر وتقـديـر
	المقدمـــــــة
	الفصل الأول: مفهوم الدولة الفيدرالية
	المبحث الأول : ماهية الدولة الفيدرالية
	المطلب الأول : معنى الفيدرالية
	المطلب الثاني: تعريف الدولة الفيدرالية
	المطلب الثالث : طرق نشأة الدولة الفيدرالية
	الفـرع الأول: طريقة الانضمام
	الفـرع الثاني : تفكك الدولة البسيطة
	المبحث الثاني: مظاهر الدولة الفيدرالية
	المطلب الأول : مظاهر الوحدة في الدولة الفيدرالية
	المطلب الثاني : مظاهر الاستقلال
	المطلب الثالث: مظاهر المشاركة
	الفـرع الأول : المشاركة المباشرة
	الفـرع الثاني : المشاركة غير المباشرة
	الفصل الثاني: توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والأقاليم
	المبحث الأول: طرق توزيع الاختصاصات
	المطلب الأول: تحديد اختصاصات السلطات الفيدرالية وسلطات الولايات
	المطلب الثاني: تحديد اختصاصات الولايات وترك ما تبقى للسلطات الفيدرالية
	المطلب الثالث: تحديد اختصاصات السلطات الفيدرالية وما تبقى للولايات
	المطلب الرابع: تحديد اختصاصات مشتركة المبحث الثاني: محتوى اختصاصات كل من السلطات الفيدرالية وسلطات الولايات
	المطلب الأول : الاختصاصات التي تمارسها السلطات الفيدرالية على سبيل الحصر
	الفـرع الأول : الشؤون الخارجية

الصفحة	المـــــوضــــــــــوع
	الفـرع الثاني : شؤون الدفاع
	الفـرع الثالث: الجنسية
	الفـرع الرابع : الاختصاص المالي
	الفـرع الخامس : الاختصاص القضائي
	الفـرع السادس: تنظيم البريد والاتصالات
	المطلب الثاني: الاختصاصات المشتركة
	الفصل الثالث: ضمانات المحافظة على توزيع الاختصاصات بين الـسلطات الفيدراليـة وسلطات الولايات
	المبحث الأول : القضاء الدستوري الفيدرالي
	المطلب الأول : اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا في قانون إدارة الدولة
	المطلب الثاني : اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا في دستور عام 2005
	المبحث الثاني: مجلس الولايات
	المطلب الأول: الاختصاص التشريعي لمجلس الولايات
	المطلب الثاني: اختصاص تصديق المعاهدات
	المطلب الثالث: اختصاص تعديل الدستور
	المطلب الرابع: الاختصاص القضائي لمجلس الولايات
	المطلب الخامس: اختصاص مجلس الولايات باختيار بعض المناصب
	الخاتمـــــــــة
	المصـــــــــادر

المقدمة

تلعب العوامل الجغرافية والاقتصادية والتاريخية والبيئية والأمنيـة ,دورا باتجـاه تقوية الدافع نحو الاتحاد, فضلا عن معالجة ضرورة التعبير عن الهوية الإقليمية . والفيدرالية هي مثال واضح عن هذه النزعة فهي اتحاد اختياري بين ولايـات أو دول أو أقوام غالبا ما تتميز قوميا أو عرقيا أو ديانة أو لغة أو ثقافة حتى تتحـول إلى شخصية قانونية واحدة أو نظام سياسي واحد مع احتفاظ أجزاء هذه الشخصية المتحدة بخصوصيتها وهويتها ويوجد تفويض للكيان المركزي للاتحاد بالبعض من الصلاحيات المشتركة مع الاحتفاظ ببعض الصلاحيات لهذه الأجزاء أو الولايات. بما يعني توافر الاستقلال الذاتي للولايات المكونة للاتحاد ولهذا أهم ما تتميز بـه الدول الفيدرالية أو الاتحادات الفيدرالية هو الاستقلال الذاتي لكل ولايـة أو دولـة مشتركة في الاتحاد.

ويثير البحث في الدولة الفيدرالية, باعتبارها دولة اتحادية؛ مـسألة كيفيـة توزيع الاختصاصات فيها بين المركز والأقاليم أو الولايات , و هو أمر يختلـف من دستور إلى آخر كما سيتبين لنا من هذه الدراسة المقارنة ولعل هـذا التبـاين والاختلاف يعود إلى ان الدولة الفيدرالية يمكن أن تنشأ بإحدى طريقتين الأولـى: تفكك دولة بسيطة موحدة إلى عدة وحدات ذات كيانات دستورية مستقلة, ثم بنـاء على الدستور الفيدرالي يتم توحيد هذه الولايات ثانية على أساس آخر و هو الدولة الفيدرالية, أما الطريقة الثانية فتتم من خلال انضمام عدة ولايات أو دول مـستقلة تتنازل كل منها عن بعض سلطاتها الداخلية, و عن سيادتها الخارجية ثـم تتوحـد ثانية لتكون الدولة الفيدرالية على أساس الدستور الفيدرالي. فـإذا كانـت الدولـة الفيدرالية قد نشأت بالطريق الأول سنجد إنها تتجه نحو تعزيز صلاحيات الـسلطة

المركزية على حساب الولايات ,أما إذا نشأت بالطريقة الثانية فإننا سنجد الدستور يتجه نحو تعزيز اختصاصات الولايات على حساب السلطة المركزية .

و موضوع توزيع الاختصاصات هذا من أهم وأشكل ما قد تتعرض له الدول الفيدرالية خاصة في بداية نشوئها إذ إنها تقوم على أساس عنـصري الاسـتقلال الذاتي و الاتحاد و ان الترابط بين هـذين العنـصرين بعلاقتهمـا المتبادلـة, و المتعارضة يشكل وحدة المفهوم الحقيقي للدولة الفيدرالية, التي هي نتاج التوفيـق بين رغبتين متعارضتين: تكوين دولة واحدة من ناحية, و المحافظة على اكبر قدر من الاستقلال.

لقد جاء الدستور العراق لعام (2005) ليغير شكل الدولة العراقيـة مـن دولة موحدة بسيطة إلى نظام جديد هو نظام الدولة المركبة الفيدرالية الذي يميـزه بخصائص ويبنى على مبادئ تختلف إلى حد كبير عن ما هو موجود في الدولـة الموحدة البسيطة مما يقتضي البحث في اختصاصات الدولة المركزية والولايـات أو الأقاليم لإدامة هذه التجربة الديمقراطية وإنجاحها متعرفين على التجارب الدولية الفيدرالية الأخرى.

أهمية البحث

إن موضوع توزيع الاختصاصات في الدولة الفيدرالية يتمتع بأهمية بالغـة خاصة في إطار الدستور الفيدرالي الجديد كما هو الحال في العراق،مما يترتـب عليه من تعدد السلطات و الدساتير والقوانين والمؤسسات الدستورية والعلاقات بين الحكومية ،الأمر الذي يستلزم إن يضع الدستور حـدود و ضـمانات دسـتورية وقانونية للحفاظ على استقرار و ديمومة النظام الفيدرالي و نجاحه .

بحكم إن النظام الفيدرالي جاء كأفضل الحلول المطروحة للتعددية ولحل مشكلات العراق في الوقت الحاضر ،وذلك من خلال التوزيع العادل والمتوازن للـسلطات والاختصاصات بين مستويات السلطات ،ومراعاة خـصوصيات كـل منهـا ،و الإقرار باستقلالها الذاتي ومشاركتها في ممارسة سلطة الحكم إلى جانـب الدولـة الفيدرالية .

مشكلة البحث

إذا كانت الدولة الفيدرالية تقوم على أساس التعدد في السلطات و مستويات الحكم فيها ، لابد من البحث حول كيفية منع اعتداء السلطات الفيدرالية على اختصاص الولايات وإذا ما حصل ذلك فما هو السبيل إلى فض الاختلاف والتعارض.

فلا يكفي مجرد توزيع الاختصاصات و الصلاحيات في الدستور الفيدرالي بين مستويات السلطات ، بل ينبغي توافر ضمانات دستورية وقانونية فعالة في سبيل تحقيق التوازن الذي يحقق استقرار وديمومة النظام الفيدرالي .

هدف البحث

نسعى في هذه الدراسة المتواضعة إلى التطرق إلى توزيع الاختصاصات و الصلاحيات في الدستور وموقف الدساتير المقارنة منها والبحث في الطريق الذي اتبعه الدستور العراقي الفيدرالي لعام 2005 .

منهجية البحث

يعتمد البحث على المنهج التحليلي المقارن لتحليل النصوص الدستورية الفيدرالية المقارنة والقوانين الأساسية لاسيما دستور الولايات المتحدة الأمريكية والهند والقانون الأساسي الألماني بالإضافة إلى الدستور العراقي لعام 2005 ،وأراء الفقهاء التي تتعلق بالموضوع.

خطة البحث

لغرض الإلمام بالموضوع ارتأينا أن نقسمه إلى ثلاثة فصول :

الفصل الأول: مفهوم الدولة الفيدرالية

الفصل الثاني: توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والأقاليم

الفصل الثالث: ضمانات المحافظة على توزيع الاختصاصات بين السلطات الفيدرالية وسلطات الولايات .

الفصل الأول
مفهوم الدولة الفيدرالية

الفيدرالية هي شكل من إشكال الدولة الناجحة التي تسمح للتنوع الاجتمـاعي فـي الدول بالتعبير عن الخصوصيات الذاتية لمكوناتها مع الإبقاء على رابط الوحدة في ظل الاتحاد الفيدرالي، لاسيما في عصر العولمة وإفرازاته الثقافية والحـضارية. وهي واحده من أهم الوسائل الديمقراطية والحلول العادلة للمجتمعـات المتعـددة والمتنوعة ثقافيا ويوجد في الوقت الحاضر نحو 24 دولة تتبع الفيدرالية والتـي تضم مايزيد عن 40 ./. من سكان العالم [1] وفي هذا الفصل من الدراسة نبحث في مفهوم و مظاهر الدولة الفيدرالية.

المبحث الأول
ماهية الدولة الفيدرالية

يتصف مصطلح الفيدرالية بالغموض في الدراسات الدستورية و الـسياسية ، كما إن تعريف الدولة الفيدرالية أثير حوله الكثير من الجدل و الخلاف بين فقهـاء القانون ، الأمر الذي يتطلب تحليل الفيدرالية مصطلحا و في سبيل تحديد المعنـى المقصود منها وتعريف الدولة الفيدرالية .

---

[1] رونالد ل.واتس , الأنظمة الفيدرالية ,ترجمة غالى برهومة و مها بسطامى ومهـا تكـلا , منتدى الاتحادات الفيدرالية , اوتاوا ,كندا,2006 , ص 2.

المطلب الأول

معنى الفيدرالية

الفيدرالية هي مصطلح ذو أصل لاتيني و إن اللغة و دلالاتها تقدم وصفا عاما مبسطا لهذا المفهوم أو المصطلح ولذلك فهو بحاجة إلى إضافات قانونية و اجتماعية و سياسية لتحديده اصطلاحا و تعريفه تعريفا علميا ، هذا و يعتقد الكثير من الباحثين إن مصطلح (الفيدرالية) فضفاض يرجع هذا أساسا إلى غياب الاتفاق على الدلالة الاصطلاحية و الصعوبة في وضع تحديد و تعريف لمفاهيمه بشكل واضح. [1]

وهنا لابد من بيان أصل مصطلح الفيدرالية ، فهناك مصطلحان متداولان في هذا المجال هي الفيدرالية (federalism) والفدرلة أو الاتحاد الفيدرالي (federation)و المصطلحان مختلفان في المعنى حيث تنصرف والفدرلة إلى الجانب الفلسفي والإيديولوجي و يراد بها المبدأ الفيدرالي ، بينما تعني الفيدرالية أو الاتحاد الفيدرالي التنظيم المؤسساتي وإنشاء النظام الفيدرالي(2)

ومن الجدير بالذكر إن من الفقهاء الغربيين لم يتفقوا على مصطلح موحد للفيدرالية يقابل المصطلح الانكليزي Federal state أو الفرنسي State federal، وهناك من يطلق عليه الدولة الاتحادية، الاتحاد المركزي، الدولة الفيدرالية، الاتحاد الفيدرالي، الاتحاد الدستوري، الدولة التعاهدية، الاتحاد الفيدرالي.[3] أما الدكتور (عبدالرحمن البزاز) فيرى بان " اصطلاح

---

(1) د.محمد على الناصري ,من الأصول النظرية في النظام الدستوري :النظام الاتحادي الفيدرالي في العراق (1) , بحث متوافر على الموقع الالكتروني:
http://www.afaqiraq.org/afaq/modules.php?name=Stories_Archive>last visited 24/4/2008

(2) د .محمد عمر مولود ,الفيدرالية وإمكانية تطبيقها في العراق ,ط2,مؤسسة موكرياني للطباعة و النشر ,اربيل ,2003 , ص 222-223.

(3) د. محمد هماوه ندي، التمييز بين نظام الفيدرالي ونظام اللامركزية الإدارية والإقليمية، مجلة ياسا و رامياري، عدد (3)، مجلة القانون السياسة، جامعة صلاح الدين، اربيل، ص 164.

(federation) ليس من المصطلحات الدقيقة و انه يتـصف بـالغموض و عـدم الوضوح حيث يحتوى على عدة معاني أساسية , كالتحالف أو العصبة أو الاتحـاد الاستقلالي أو الدول المتفقة إلا انه يستعمل في الغالب بمعنى الاتحاد" [1] .

كما إن الفيدرالية على رأي البعض هي أساسا مـصطلح معيـاري ولـيس وصفي لأنه يراد بها نظام حكومة متعددة المستويات حيث يضم عناصر من الحكم المشترك والحكم الذاتي في الإقليم [2]. كذلك يقول الفقيهـان (Grenstinen و Palsby) إن كلمة (Federalism) هي في الأصل كلمة لاتينية (Foedus) ومعناها حسب قاموس لويس اللاتيني عصبة (Leyue) أو اتفاق بين طـرفين أو أكثر (Treaty) أو ميثاق (Compact) أو تحالف (Alliance) أو عقد (Contract)[3] وهذا يعني إن أصل هذه الكلمة تعني نوع من الاتفاق ، معتمـدا على الثقة المتبادلة بين الأطراف ، أو تعهد موثوق به . وبالنسبة للسياسات الدولية يكون المتفقون هم الحكومات والاتفاق بينهم هو اتحاد فيدرالي .

المطلب الثاني

تعريف الدولة الفيدرالية

تنشأ الدولة الفيدرالية كشكل من أشكال الدولة من خلال اتحـاد عـدد مـن الولايات أو الأقاليم أو الدول التي تتعايش معا دون انفصال .

و بهذا المعنى تعني عند الدكتور محمد طه بدوي ((في مـدلولها الواسـع ، ظاهرة تحرك الجماعات الإنسانية المتميزة نحو التجمع بحركة تقدمية تقضي إلـى

---

(1) مشار اليه في احمد إبراهيم علي الورتي , النظام الفيدرالي بين النظريـة و التطبيـق , رسالة ماجستير , مقدمة إلى الجامعة العالمية الإسلامية فى لندن ,2006 , ص 7.

(2) رونالد ل.واتس , المصدر السابق , ص 9 .

(3) كاروان عزت محمد دوسكي – دور القضاء في حماية الدستور الفيـدرالي – ط1 – دار سبيريز- اربيل - سنة 2006 - ص 32 .

التوفيق بين اتجاهين متناقضين ، بين الحرص على ذاتها من ناحية وبين الـشعور إلى تنظيم جماعي يشملها)) .[1]

في حين فيعرفها الدكتور عصام سليمان بأنها شكل من أشكال التنظيم الاجتماعي والثقافي والاقتصادي والسياسي فهي تنظيم دستوري وإداري .[2]

مما سبق يبدو لنا بان مصطلح الفيدرالية يتصف بالغموض في الدراسـات الدستورية و السياسية و قد يرجع ذلك إلى إن هذا مفهوم مرتبط بالنظام السياسي و السلطة و الديمقراطية و التمثيل السياسي و تقرير المصير ، لـذلك دائمـا هـو معرضا لسوء الفهم والتطبيق ، والذي يزيد على هذا الغموض إن الفيدرالية كمـا ذهب اليها (ديفيد بودنهايمر) عملية دينامية متحركة بصورة متواصلة و تلقائيـة ,ولذلك ليست الفدرالية بالضرورة تكون على نمط واحد بحيث لاتتبـدل بمـرور الزمن و بتغيير المكان ,ولكن انها تخضع للتطور و التجدد المستمر بما يتناسـب مع ظروف المكان و الزمان ومقتضيات التطـور الاقتـصادى و الاجتمـاعي و السياسى و التكنولوجى القائمة في البلدان التي نشأ فيها . (3) "

---

(1) ينظر :د . محمد هماوندي – الفيدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الإدارية الإقليميـة – دراسة نظرية مقارنة- ط2 – موكرياني – اربيل – لـسنة 2001 - ص 181 ود.ممـدوح عبدالكريم حافظ ,الفيدرالية (الدولة الاتحادية) خصائصها ,مقوماتها , هيئاتها , دراسة مقارنة ,بحث منشور فى مجلة العراق الفدرالي , مركز السلام و التنمية للأبحاث و الدراسات ,2005 ,ص 31.

(2) د . عصام سليمان,الفيدرالية والمجتمعات التعددية في لبنان ,ط1,دار العلم للملايين,بيروت لبنان 1991ص 37-38

(3) ديفيد بردنها يمر، دراسة الفيدرالية و الديمقراطية ، منـشور فـى مجلـة الاسـلام و الديمقراطية و هى مجلة شهرية فكرية مستقلة تصدر عن منظمة الاسلام و الديمقراطية ،العدد 6 ،بحث متوافر على الموقع الالكترونى :
www.demoislam.com /modules . pup ?>last visited
< http: 15/2/2008

ولا يوجد تعريف للفيدرالية متفق عليه فقد أورد فقهاء القـانون الدسـتوري عددا من التعاريف للفيدرالية يتقارب جميعها بالمعنى والمضمون وترسم صـورة مقبولة لشكل الدولة التي تتصف بجملة من التنوع العرقي والمـذهبي والتركيبـة السياسية المتعددة الميول ومنهم الفقيه (اوبنهايمر) الذي عرفهـا بكونهـا اتحـاد "سرمدي" لدول مختلفة ذات سيادة والذي يملك أجهزته الخاصة المزودة بالسلطات ليس فقط على الدول الأعضاء بل أيضاً على مواطنيها. [1]

كما عرفها (كاري دى مالبرغ) بأنها : "تبدو من ناحية كأنها دولة موحدة ، بينما تبدو من ناحية أخرى كتجمع دول متحدة اضعف منها بالتأكيد و لكنها تشارك فعليا في إيجاد قوتها و تسهم بإرادتها الخاصة في تكوين إرادتها " [2]

وعرفت كذلك بكونها (نظام سياسي عالمي يقوم فيه مستويان حكوميان يحكم نفس المنطقة الجغرافية ونفس السكان"[3].

وعرفت أيضاً بكونها "دولة واحدة تتضمن كيانات دستورية متعددة، ولكـل منها نظامها القانوني الخاص، واستقلالها الذاتي وتخضع في مجموعها للدسـتور الفيدرالي باعتباره المنشأ لها والمنظم لثباتها القانوني والسياسي، وهي بذلك عبارة عن نظام دستوري وسياسي مركب".[4]

وهناك من عرفها "بكونها تنظيم سياسي ودستوري داخلي مركب تخضع بموجبه عدة دول أعضاء أو ولايات إلى حكومة اتحادية أعلى منها وينطوي هذا التنظيم على وجهين احدهما خارجي، حيث يظهر الاتحاد كدولة واحدة في ميدان

---

(1) د. ناظم يونس زاوي و أفين خالد عبدالرحمن, سمو الدستور الفيدرالي , بحـث مقبـول للنشر في مجلة كلية القانون ,جامعة دهوك

(2) د.عصام سليمان ، المصدر السابق ، ص 39 .

(3) شـبكة النبـأ المعلوماتيـة، مـصطلحات سياسـية، اتحاديـة فيدراليـة www.annabaa.org.2007-11-7.

(4) د. ناظم يونس زاوي و أفين خالد عبدالرحمن, المصدر السابق

السيادة الخارجية. ووجه داخلي يتسم بتعدد الكيانات الدستورية التي تشارك حكومة الاتحاد في ممارسة السيادة الداخلية"[1].

أما في العراق فيرى الدكتور (حسن الجلبي) بان للفيدرالية معنى عام و أخر خاص " و أما المعنى الخاص فيكاد يرادف معناه الدستوري الذي يتمثل في قيـام توافق بين وحدات سياسية على امتلاك كل منها أجزاء من سيادة الدولة الإقليمية و السياسية ،مما يعطيها ميزة الاستقلال الذاتي في الوقت الذي تشارك فيه بتكوين و إدارة مركز السيادة العامة الواحدة ، من هنا فالدولة الفيدرالية خلافا للدولة البسيطة تشتمل على مراكز متعددة منها ما هو خاص بكل عضو من أعضائها و منها مـا هو عام مركزي يصدر عن السلطة المشتركة بين جميع الأعضاء " [2] .

ونرى إن الفيدرالية هي شكل من أشكال الدولة المعاصرة يتضمن توزيع الـسلطة على درجتين هما الحكومة الاتحادية في الأعلى والأقاليم أو الولايات في الأسفل .

المطلب الثالث

طرق نشأة الدولة الفيدرالية

تنشأ الدولة الفيدرالية بإحدى طريقتين الاولى: فتتم من خلال انضمام عدة ولايات أو دول مستقلة يتنازل كل منها عن بعض سلطاتها الداخلية. أما الطريقـة الثانيـة فتظهر من خلال تفكك دولة بسيطة موحدة إلى عدة وحدات ذات كيانات دستورية مستقلة.

الفرع الأول :طريقة الانضمام

تنشأ الدولة الفيدرالية من اتحاد دولتين أو عدد من الدول ، تتنازل كل واحدة منها عن بعض من سلطاتها الداخلية وعن سيادتها الخارجية ثم تتوحد ثانية لتكون

---

(1) محمد عمر مولود، المصدر السابق، ص233

(2) د. حسن الجلبي ، دراسات دستورية في فصل السلطات و الفيدراليـة ، مـن منـشورات مكتب الدراسات و البحوث المركزي ، دراسة رقم 25 ، مطبعة وزارة التربية ، اربيل ، إقليم كردستان 1996 ، ص 30 وللمزيد ينظر لطيف مصطفى امين – الفيدرالية وافاق نجاحها في العراق – ط1 – دار سردم – سليمانية – سنة 2007 -ص 15

الدولة الفيدرالية على أساس الدستور الفيدرالي، ومن أمثلة ذلك (الولايات المتحدة الأمريكية، سويسرا، المانيا الفيدرالية، والإمارات العربية وغيرها). [1]

بموجب هذه الطريقة تنشأ الدولة الفيدرالية بانضمام اختياري بين دول مستقلة إلى بعضها ،واغلب الدول الفيدرالية نشأة بموجب هذه الطريقة و السبب في ذلـك قد يعود الى الوحدة القومية القائمة على أساس وحدة اللغة و التاريخ ، أو أن بينهما مصالح مشتركة ، اقتصادية أو اجتماعية أو سياسية أو دفاعية ، كمـا ان اختيـار النظام الفيدرالي في هذه الحالة يعود إلى أن التنظيم الفيدرالي يسمح لكـل ولايـة (دولة) بالمحافظة على قدر من استقلاليتها الذاتية مع الاشتراك في سلطات الدولة الجديدة [2] .

مع ذلك قد لا يكون انضمام الدول المستقلة و تكـوين الدولـة الفيدراليـة بإرادتها و ذلك عندما تكون وراء إقامة الدولة الجديدة ، قوة دولية أو اسـتعمارية و تدفع هذه الدول لإنشاء فيدرالية فيما بينهما و ذلك حفاظا على مصالحها .

الفرع الثاني : تفكك الدولة البسيطة

وقد تنشأ الدولة الفيدرالية من تفكك دولة كبيرة بسيطة يعاني سكانها مـن مشاكل اجتماعية وسياسية واقتصادية كاختلاف اللغة، العادات، الثقافات والمـوارد والثروات، فيعمل شعبها على المطالبة باستقلال تام عن سيطرة الحكومة المركزية وتقرير مصيرها دون تدخل من الآخرين ثم تقوم الدولة المعنية بتحويل شكلها من دولة بسيطة وموحدة إلى دولة مركبة فيدرالية عن طريق تقسيم البلاد إلى ولايات أو أقاليم وتبني النظام الفيدرالي. ومن أمثلة الدول التـي نـشأت بهـذه الطريقـة

---

(1) د. ناظم يونس زاوي و أفين خالد عبدالرحمن, , المصدر السابق

(2) George Anderson .Federalism :An Introduction .oxford universityPRESS ONTARIO .2008.p7

(الاتحاد السوفيتي الـسابق – الهنـد – المكـسيك – البرازيـل – الأرجنتـين – العراق)[1].

يلاحظ بان السبب وراء تكوين الدولة بهذا الأسلوب قد تكمن في ما يعاني شعبها من مشاكل اجتماعية و سياسية و اقتصادية ، كاختلاف اللغـة و العـادات والثقافات و الموارد والثروات ، فيعمل شعبها على المطالبة بالاستقلال الكامل عن سيطرة الحكومة المركزية و تقرير مصيرها دون تدخل من الآخـرين و للحفـاظ على وحدة الدولة ترضى بإقامة الفيدرالية فيما بينها ، كما هو الحال فيمـا يتعلـق بالشعب العراقي و لذلك فهم بحاجة الى إقامة نوع من التوازن بين سلطات الاقاليم والسلطات الاتحادية ، لكي لا تنحرف عن طريقها كدولة فيدرالية والتي رضـيت بها ليكون حلا لمشاكلها.

يكاد يتفق فقهاء القانون العام على ان الدولة الفيدرالية تنشأ بطـريقتين لا ثالث لهما مع ذلك هناك من يرى [2] بان الدولة الفيدرالية يمكن أن تقوم بطريقـة ثالثة أي بأسلوب دمج بين طريقتين (الانضمام و التفكك) معا، ويستند فـي ذلـك إلى كيفية نشأة كل من الدولتين الفيدراليتين الهند و كندا و يقول بان "النمط الثالث هو مزيج بين المسارين (الانضمام و التفكك) وتعتبـر كنـدا و الهنـد المثـالين الرئيسين على هذا النمط ،فقد تضمنت عملية تكوين الفيدرالية الكندية التنازل عـن السلطة المركزية فيما كان سابقا مقاطعة واحدة منفردة ،هي مقاطعة كندا لتكـوين مقاطعتين جديدتين (اونتاريو و كيوبك) وإضافة مستعمرتين كانتـا منفـصلتين سابقا (نيوبرونزويك و نوفا سكوشا) باعتبارهما مقاطعتين في الفيدرالية الجديدة.
كما ان الاتحاد الهندي الذي كان قد تأسس عن طريق دستور 1950 تنازل عـن السلطة لولايات كانت في السابق مقاطعات بالإضافة إلى ضـم ولايـات كانـت منفصلة سابقا و يحكمها أمراء الى الفيدرالية الجديدة "[3] .

---

(1) كاروان عزت دوسكي، مصدر سابق، ص 34 – 35.
2-George Anderson op. cit .p 10 .
(3) رونالد ل. واتس، المصدر السابق و ص 18.

يتضح مما سبق بان قيام الدولة الفيدرالية يستند إلى مبدأ الاتفاق بين الوحدات المكونة لها بحيث ينبغي ان يكون اتحادها نابعا من رضاها و إرادتها في العيش المشترك ، و هذه إرادة تتجلى بوضوح في حالة الانضمام ،كما و تظهر هذه الرغبة في حالة التفكك أيضا ، لان الأقاليم في حالة تفكك الدولة البسيطة قد تكون بإمكانها أن تعلن استقلالها الكامل بدلا من تأسيس الاتحاد الفيدرالي مع بعضها البعض ، إن لم تكن لها الإرادة للاتحاد.

و اخيرا قد تنتهي الدولة الفيدرالية إما بانفصال الولايات عن بعضها البعض بحيث تصبح كل منها دولة مستقلة أو تتحول الدولة الفيدرالية إلى دولة موحدة بسيطة وذلك بان تتحول الكيانات الدستورية المتميزة إلى مجرد أقسام و وحدات إدارية و هذا ما يحدث عادة في الدولة الفيدرالية ، أو قد تنتهي الدولة الفيدرالية بالأساليب العامة التي تنتهي بها الدول وفقا للقانون الدولي العام (1) .

المبحث الثاني

مظاهر الدولة الفيدرالية

تتميز الدولة الفيدرالية بثلاثة مظاهر و هي الوحدة و الاستقلال و المشاركة.إذ إن الدولة الفيدرالية تبرز إلى العالم الخارجي و تتعامل في علاقاتها الدولية و السياسية مع الدول الأخرى كدولة موحدة بسيطة ، كما و إن لها بعض مظاهر الوحدة في النطاق الداخلي والتي لابد منها حتى يمكن إعطاء وصف الدولة عليها ، وهذا ما يسمي بمبدأ الوحدة والذي يتمثل في تنظيم الدولة الفيدرالية و

(1) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، النظم السياسية و القانون الدستوري ، منشاة المعارف ، الإسكندرية ، من دون سنة الطبع ، ص 179 .

مبدأ الاستقلال يتمثل في تنظيم الولايات [1] و يتنازع المبدآن تنظيم العلاقة بينهما ، الأمر الذي يؤدي إلى المبدأ الثالث مبدأ المشاركة [2] .

المطلب الأول

مظاهر الوحدة في الدولة الفيدرالية

إن فكرة "الاتحاد" تعتبر الأساس الأول الذي ترتكز عليه الدولة الفيدرالية, و الغاية التي ترمي إليها الولايات أو الدول عندما تأخذ بفكـرة الفيدراليـة لبنـاء الدولـة الجديدة. و تظهر هذه الفكرة بوضوح في كيان النظام الفيدرالي, و لاسـيما فـي التنظيم القانوني و السياسي في شكل - وحدة الشعب و الجيش و الإقليم و الجنسية - و في طبيعة العلاقة بين الحكومة المركزية و حكومات الولايات الأعـضاء, و كذلك في السياسة الخارجية للدولة الفيدرالية.

وتظهر مظاهر الاتحاد في الهيئات الدستورية العليا للدولة الفيدرالية كما تظهر في بروز الدولة الفيدرالية كدولة واحدة على الصعيد الدولي .

حيث تتمتع الدولة الاتحادية بالسيادة الخارجية الكاملة وجزء من السيادة الداخلية، حيث تمارس هذه السيادة الداخلية سلطتان لكل وظيفة مـن وظائفهـا (التـشريعية والتنفيذية والقضائية) هاتان السلطتان هما السلطة العامـة الاتحاديـة (الفيدراليـة) وسلطة الولاية (الإقليم)، وللاتحاد الفيدرالي دسـتور أو قـانون أساسـي يـسمى بالدستور الاتحادي يبين الأسس والركائز التي تقوم عليها الولايات أو الدول داخل الاتحاد كما يحدد الاختصاصات والسلطات الاتحادية أو المركزية علاوة على بيان سلطات الولايات واختصاصاتها, إذ تحرص الدول التي تدخل في الاتحاد والتـي أصبحت ولايات على توفير الضمانات الكفيلة لكي تنظم بصورة دقيقـة كيفيـة

---

(1) لطيف مصطفي أمين ، المصدر السابق، ص 15.

(2) سولاف محمد امين ، تحديد الصلاحيات في الدولة الفيدرالية ، دراسة تحليلية مقارنة في طبيعة الدستور الفيدرالي ، رسالة ماجستير ، مقدمة إلى مجلس كلية القانون ، جامعة صـلاح الدين ، اربيل ، 2006 ، ص 24.

توزيع الاختصاصات ومن ثم ممارستها فإن أحد الضمانات المتفقة عليها في الدول الفيدرالية هي وجود هيئه قضائية عليا تختص بالفصل فيما قد يثار من منازعـات بين السلطات الفيدرالية والولايات بما يتفق مع تفسير سليم للدستور[1]. لأنه مهمـا حاول واضعوا الدستور الدقة في صياغته لابد من وجود تشابك أو تداخل ما فـي الصلاحيات[2] . هكذا قد يثير تطبيق الدستور الفيدرالي مسائل كثيرة فيما يتعلـق بتفسير نصوصه ورقابة احترامه و عليه فإن القضاء الدسـتوري هـو المخـتص بكفالة احترام الدستور ورد الاعتداءات التي قد تقع عليها وتفـسيرها بمـا يتفـق ومضمونها ووجه المصلحة المقصودة منها[3] . كما انه للدولة الاتحادية الفيدراليـة سلطتها التشريعية المركزية تمثل دولة الاتحاد بأكملها و تقوم بالوظيفة التـشريعية، ويختص البرلمان الاتحادي بالتشريع في كل المسائل التي تهم الدولة بأسرها، فضلاً عن اشتراكها مع المجالس النيابية للولايات لتنظيم بعض المسائل المهمة، بأن تضع قواعد عامة تلزم برلمانات الولايات باحترامها والتقيد بها عند وضـع تـشريعاتها الخاصة، وكل ما يصدر عن البرلمان الاتحادي يكون ملزم لكل الولايات ويـسري على جميع سكان الدولة الاتحادية. و نجد إن معظم الدساتير الفيدرالية درجت فـي تنظيمها للسلطة التشريعية على الأخذ بنظام المجلسين لأن نظام المجلسين يتلاءم و طبيعة التكوين القانوني و السياسي للدولة الفيدرالية, و يطلق على احد المجلـسين اسم المجلس الأعلى ويطلق على هـذا المجلـس اسـم مجلـس الولايـات " Le Bundesrat" في المانيا الاتحادية و مجلس الـشيوخ (Senate) فـي الولايـات المتحدة الأمريكية و يمثل الولايات الأعضاء, و تتساوى الولايات غالباً في نـسبة التمثيل في هذا المجلس تطبيقا لمبدأ التمثيل المتساوي الذي يمنع طغيان احـدهما على الآخر بسبب التفوق السكاني أو الاقتصادي أو غيرهما. و يطلق على المجلس

---

(1) د. عبد العزيز محمد سالمان، المصدر السابق، ص171 .

(2) د. أمين عاطف صليبا، دور القضاء الدستوري في إرساء دولة القانون دراسـة مقارنـة المؤسسة الحديثة لكتاب، طرابلس-لبنان، 2002، ص187 .

(3) د. ماجد راغب الحلو،النظم الـسياسية و القـانون الدسـتوري ،ط1،منـشأة المعـارف ،الإسكندرية ،2005، ص126.

الآخر اسم المجلس الأدنى ويطلق على هذا المجلس اسم النواب في كل من الولايات المتحدة الأمريكية House of Representatives و المانيا الاتحادية (Le Bundestag) و مجلس الاتحاد في الاتحاد السوفيتي و المجلس الوطني (Le Conseil National) في سويسرا. و هو مجلس منتخب عن طريق الاقتراع العام, و توزع مقاعده على أساس عدد السكان لكل ولاية, و يمثل الشعب في الدولة الفيدرالية بأكمله لذلك يتفاوت عدد الأعضاء الذين يمثلون كل ولاية وفقا لعدد سكانها[1] .

ومن الجدير بالذكر إن جانبا من الفقه المقارن[2] . قد ذهب إلى إن المجلس الأدنى الذي يمثل الشعب الفيدرالي في مجموعه هو الذي يعبر عن مظهر الاتحاد, أما مجلس الولايات فهو على العكس من ذلك يعبر عن مظهر الاستقلال. و لكن يبدو لنا ان مجلس الولايات و إن كان يمثل الولايات, إلا انه لا يمكن أن يعبر عن مظهر الاستقلال ذلك لأن وجوده داخل البرلمان الفيدرالي بجانب المجلس الأدنى هو تمثيل للولايات الأعضاء جميعها و ليس لولاية معينة. ثم إن اتخاذ التشريعات الفيدرالية يتم بموافقة الأغلبية[3] . بمعنى إن أية ولاية لا تستأثر وحدها بهذا الاختصاص و لهذا قد يتعارض عمل قانوني صادر عن هذا المجلس مع مصالح ولاية معينة, و أخيرا فإن البرلمان الفيدرالي يباشر اختصاصاته بمجلسيه الأعلى و الأدنى و تسري سلطاته على إقليم الدولة بأسره فمجلس الولايات جزء متم للجهاز التشريعي الفيدرالي الذي تشترك جميع الولايات في بنائه[4] . و لهذا كان وجوده و

---

(1) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، النظم السياسية و القانون الدستوري ، منشاة المعارف ، الإسكندرية ، دون سنة الطبع ، ص 179 .

(2) د. ثروت بدوي,النظم السياسية ,دار النهضة العربية ,القاهرة, 1999 ص 77.

(3) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، النظم السياسية و القانون الدستوري ، منشاة المعارف ، الإسكندرية ، من دون سنة الطبع ، ص 179 .

(4) الدكتور كمال غالي: مبادئ القانون الدستوري و النظم السياسية الجزء الثاني, مطبعة جامعة دمشق سنة 1967-1968, ص 78-80, و الدكتور محمد كامل ليلة: المرجع السابق, ص 138 و الفقرة الـ(3) من المادة (52) من دستور المانيا الاتحادية سنة 1949.

دوره في العمل بهذا الشكل, يؤكد انه يعبر عن مظهر الاشتراك و ليس عن مظهر الاستقلال إلا انه لا جدال في إن الجهاز التشريعي الإقليمي يمثل مظهر الاستقلال للولايات في حقيقته.

وأيضاً للدولة الاتحادية (الفيدرالية) سلطة تنفيذية فيدرالية، ويختلف تنظيم هذه السلطة من خلال شكل نظام الحكم الذي تأخذ به الدولة ومدى تطبيقها لمبدأ الفصل بين السلطات، والأشكال الرئيسية للحكم في الدولة المعاصرة هي (النظام الرئاسي، النظام البرلماني، نظام حكومة الجمعية)، [1] فهي تختلف بـاختلاف شـكل نظـام الحكم الذي تأخذ به, و مدى تطبيقه لمبدأ فصل السلطات.

ففيما يتعلق بالنظام الرئاسي, نجد انه في الولايات المتحدة الأمريكية تتكون السلطة التنفيذية من رئيس الجمهورية و هو الرئيس الأعلى للدولة و يساعده نائبه و عدد من المستشارين. و ينتخب الرئيس من قبل الشعب وفق نظام انتخابي خاص مميز, يمر بمرحلتين، الأولى: و هي مرحلة اختيار المرشحين عن طريـق المـؤتمرات الحزبية, أما في الثانية: فيتم اختيار الرئيس من بين هؤلاء المرشحين, و الـرئيس هو الذي يختار و يعين المستشارين, و كبار موظفي الدولة, و قـضاة المحكمـة العليا, و ذلك بمشورة مجلس الشيوخ و بموافقته[2] . كما إن مبـدأ الفـصل بـين السلطات يظهر بوضوح في النظام الفيدرالي الأمريكي, حيث إن أعضاء الحكومة ليسوا بأعضاء في البرلمان الفيدرالي, و بالتالي فهم غير مسؤولين أمامه بل أمـام الرئيس[3] .

و هناك دول فيدرالية تأخذ بالنظام الرئاسي إلا إنها تتبع نظام الانتخاب المباشـر لاختيار رئيس الدولة كما هو الحال في كل من البرازيل و المكسيك[4].

---

(1) د. ناظم يونس زاوي و أفين خالد عبد الرحمن, المصدر السابق

(2) الفقرة الأولى من المادة الثانية دستور الولايات المتحدة الأمريكية سنة 1878.

(3) د. محمد هموندي , الدولة الفيدرالية

(4) د. محمد كامل ليلة, النظم السياسية الدولة والحكومة , دار النهضة العربيـة , بيـروت 1991. ص 139

و من أمثلة نظام حكومة الجمعية نظام الاتحاد السويسري(53) فالمجلس الفيدرالي الذي يتولى اختصاص السلطة التنفيذية. يتألف من سبعة أعضاء منتخبين بالأكثرية المطلقة من قبل الجمعية الفيدرالية و مدة ولاية المجلس الفيدرالي أربع سنوات, و تختار الجمعية الفيدرالية احد أعضاء المجلس الفيدرالي رئيسا للاتحاد لمدة سـنة واحدة. و لا نجد في هذا النظام أثرا واضحا لمبدأ الفـصل بـين الـسلطات, لأن المجلس الفيدرالي هو الجهاز التنفيذي و ينتخب من قبل البرلمان و يحق لأعضائه دخول المجلسين و الاشتراك في المناقشات[1] .

و فيما يختص بالنظام البرلماني نجد من أمثلته, نظام الحكم في جمهورية المانيـا الاتحادية, اذ يتولى السلطة التنفيذية فيها رئيس الدولة و يساعده أعضاء الحكومـة الفيدرالية, و ينتخب الرئيس بواسطة "مؤتمر" يضم أعضاء المجلـس التـشريعي الأدنى و عددا مساويا من أعضاء تختارهم المجالس التشريعية للولايات.. و يقوم البرلمان الفيدرالي بانتخاب رئيس الحكومة الفيدرالية بناء على اقتراح من رئـيس الدولة. أما الوزراء فيتم تعيينهم من قبل رئيس الدولة استناداً إلى اقتـراح رئـيس الحكومة[2] .

أما ما يتعلق بالقضاء فيتم توزيع الاختصاصات بين الهيئات الفيدرالية و هيئـات الولايات وفق نصوص دستورية صريحة لتحقيق التعاون و الانسجام بين الطرفين, و لكن - و وفقا لطبائع الأشياء - يحتمل حدوث منازعات بين الحكومة الفيدرالية و حكومات الولايات, أو بين بعضها و بعض, أو بين أفراد ينتمون إلـى ولايـات مختلفة.

وهذه المسائل القانونية و غيرها من الأمور القضائية تحتم وجود نظام قضائي ذي طابع خاص تمثله هيئة قضائية فيدرالية تشمل الدولة كلها, و تكفل الحدود الفاصلة بين الحكومة المركزية و حكومات الولايات أو بين الولايات بعضها و بعـض, و

---

(1) , فرناس عبد الباسط البنا, رئاسة الدولة في الاتحاد السويسري, جامعة الأزهـر فـرع دمنهور, 1986, ص42

(2) الدكتور اسماعيل ميرزا: المرجع السابق ص 278 و المواد من دستور جمهورية المانيا الاتحادية سنة 1949.

تحدد مجالات نشاطها, و تحسم النزاع الحاصل بين الأفراد الـذين ينتمـون إلـى ولايات مختلفة.

مما يلزم أن توجد محكمة فيدرالية عليا للقيام بهذه المهمة وهي ليست أداة في يـد الحكومة الفيدرالية تستخدمها لتقوية سلطاتها و توسيع اختصاصاتها وإنما هي هيئة دستورية مستقلة عن كل من الحكومة الفيدرالية و الولايات وتسعى إلى تحقيـق التوازن و الحفاظ عليه بينهما بما يكفل تحقيق الأهـداف الـذي تبنـاه الدسـتور الفيدرالي [1]و يطلق عليها في الغالب المحكمة العليا كما هو الحال في الولايـات المتحدة الأمريكية و كندا و الهند. و في سويسرا تسمى المحكمة الاتحادية, أما في المانيا الاتحادية فتسمى المحكمة الدستورية الاتحادية[2] .

ولكى تعد المحكمة الفيدرالية العليا هيئة محايدة ومستقلة فلا بد أن يتوافر شرطين كحد أدنى في تنظيمها، الأولى :الاستقلالية عن أي تأثير على المحكمـة مـن أي مستوى من مستويات الحكم (الولايات او الحكومة الفيدرالية) والثانيـة :التمثيـل النسبي في عضوية المحكمة[3]،حيث تؤثر مسألة اختيار قـضاة المحكمـة علـى استقلاليتها حيث يتم تعيين قضاة المحكمة العليا في الولايات المتحدة من قبل رئيس الجمهورية بالاشتراك مع مجلس الشيوخ و ينص الدستور في كـل مـن كنـدا و استراليا على أن سلطة تعيين قضاة المحكمة العليا الفيدرالية هي مـن صـلاحية حصرية لحكومة الفيدرالية ، مع ذلك يجرى العمـل علـى استـشارة حكومـات الولايات في هذا المجال ،كذلك يحتفظ الدستور الهندى و الماليزى بحق حكومـة الفيدرالية دون غيرها بتعيين قضاة المحكمة العليا غير انها تستشير بهيئات معينة قبل القيام بهذه التعيينات [4] .

---

(1) د.عادل الطبطبائي ، النظام الاتحادي في الإمارات العربية ،دراسـة مقارنـة ، مطبعـة القاهرة الجديدة ،القاهرة ، 1978، ص 115.

(2) الدكتور اسماعيل ميرزا, المرجع السابق, ص 198.

(3) رونالدل.واتس ، المصدر السابق .ص 313.

(4) رونالد ل . واتس ، المصدر نفسه ، ص 125.

أما مظاهر الاتحاد في المجال الدولي فان من اهم ما يترتب علـى قيـام الدولـة الفيدرالية ما يأتي:

أ-فناء الشخصية القانونية الدولية للولايات أو الدولي الأعضاء المكونة لها.

ب- ظهور الدولة الفيدرالية في نطاق القانون الـدولي العـام بطـابع الوحـدة و المركزية.

فالدولة الفيدرالية هي التي تملك وحدها الشخصية الدولية, و تتحمـل المـسؤولية الدولية عن الولايات, و لا تدع الدساتير الفيدرالية غالبا للولايات الأعـضاء حـق التمثيل الدبلوماسي او سلطة إعلان الحرب أو إبـرام المعاهـدات و لا يخاطـب القانون الدولي العام الولايات لأنه ليس لأي من الولايات الشخصية الدولية.

و ما هو جدير بالإشارة إليه ان في الاتحاد السوفيتي للولايات الأعضاء في الدولة الفيدرالية إقامة العلاقات الدبلوماسية, فان كلا من جمهوريات الاتحاد السوفيتي لها هذا الحق "يحق للجمهورية المتحدة أن تقيم علاقات مع الدول الأجنبية و تعقد معها المعاهدات و تتبادل و اياها الممثلين الدبلوماسيين و القنصليين, و تشارك في نشاط المنظمات الدولية" المادة 79 من دستور الاتحاد السوفيتي لسنة 1977, هذا وقـد مارسته فعلا جمهورية روسيا البيضاء (بيلورسيا) و جمهورية (اوكرانيا) و إلـى حد وجودهما كأعضاء في هيئة الأمم المتحدة, و منظماتها المتخصصة.

و ينتج عن هذا ان الولايات لا تستطيع ان تتمسك بقواعد القانون الـدولي للـدفاع عن استقلالها و امتيازاتها و هذا الأمر يتفق مع التكوين القانوني للدولة الفيدراليـة باعتبارها دولة واحدة و تقوم على أساس قواعد القانون الدستوري و لـيس علـى قواعد القانون الدولي. هذا الى ان العلاقات الخارجية متعلقـة بمـصالح الـشعب الفيدرالي في مجموعه, لهذا لابد من ان تواجه بشكل من المركزية و الوحدة, بعيدا عن التردد و التناقض[1].

---

(1) د. محمد هموندي , الدولة الفيدرالية, متوافر على الموقع الالكتروني:
http://www.iraqcfs.org/membersresear-arabic.php.

و عند النظر في تطبيق النظام الفيدرالي نجد إن بعـض الولايـات فـي الدولـة الفيدرالية تتمتع ببعض الحقوق الدولية, كحق إبرام المعاهدات غير الـسياسية[1] و لكن ذلك لا يجعل منها شخصية دولية مستقلة ذات سيادة, نظرا لأنها تخضع فـي مباشرتها لهذه الاختصاصات الدولية لقواعد القانون الداخلي "الدستور الفيـدرالي" أي إن هذه الحقوق مستمدة و محددة في القانون الـداخلي و لـيس فـي القـانون الدولي[2] على ذلك فان الحكومة الفيدرالية تحتفظ لنفسها في جميع الحالات بحـق ممارسة الاختصاصات الدولية عن طريق هيئاتها الفيدرالية, باعتبارها حقوقا ثابتة ممنوحة لها دستوريا و هي لا تخضع في ممارستها إياها إلى أي قيد عدا الحـدود المرسومة لها في الدستور الفيدرالي.

ومن مظاهر هذه الوحدة عدم قدرة الولايات على الانفصال من جانب واحد فبالرجوع إلى اغلب الدساتير الفيدرالية نجد بأنها تؤكد على وحدة كيـان الدولـة الفيدرالية و تمنع احتمال الانفصال كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكيـة ،والمكسيك ،و البرازيل ،و نيجيريا ،و الهند في حين ان دساتير أخرى لا تذكر اي شيء حول الانفصال والانسحاب من الدولة الفيدرالية كما هو الحال في دسـاتير كل من استراليا و المانيا الاتحادية وسويسرا . لذلك فان الولايات اللأعضاء فـي الدولة الفيدرالية لاتملك حق الانفصال عنها مالم تثبت مثل هذا الحق في الدسـتور الفيدرالي ومن هنا تختلف الدولة الفيدرالية عن الدولة الكونفيدرالية التـي تكـون للدول الاعضاء فيها حق بالانسحاب منها [3] .

ومن الامثله النادرة على الدساتير التي تمنح الولايات حق الانفصال دستور اثيوبيا الصادر عام 1994 فريدة من نوعه في توفير الحق الرسمي للانفصال لانه يعطى بشكل صريح الحق للمجموعات الاثنية (القوميات والشعوب والطوائف)في تقرير

(1) -الفقرة الـ(3) من المادة 32 في دستور المانيا الاتحادية سنة 1949

(2) الشافعي محمد بشير،القانون الدولي العام في السلم و -الحرب،ط7، منـشاة المعـارف ،الإسكندرية ،1999-2000, ص 118-148.

(3) د.إبراهيم عبد العزيز شيحا ، النظم السياسية والقانون الدستوري ،المصدر السابق ، ص 190. ؛ د. عبد الغني بسيوني عبد ا ،المصدر السابق ،ص 102.

مصيرها بما في ذلك حق الانفصال و تكوين الدول المستقلة ،الا انه بالرغم مـن وجود هذا الحق و بهذا الشكل الصريح فان تفعيله يكون في غايـة الـصعوبة . حيث يشترط من الناحية العملية ،بان يقوم المكون الاثني (القوميات و الـشعوب و الطوائف)بتقديم طلب موقع من ثلثي أعضاء البرلمان الولاية ،وتقـوم الحكومـة الفيدرالية بعد ثلاثة سنوات من تقديم الطلب بتنظيم استفتاء لسكان تلـك الولايـة ويكون الاستفتاء ناجحا إذا صوتت إلى جانبه الأغلبية المطلقـة مـن النـاخبين و بمصادقة البرلمان الاثيوبي (مجلس الولايات) عليـه يـصبح قـرار الانفـصال نافذا [1].

كما ضمنت المادة (2/222) من دستور جمهورية السودان الفيدرالي الانتقالي لعام 2005 امكانية اجراء استفتاء شعبي لاستقلال جنوب الـسودان بعـد الفتـرة المؤقتة وهي عشرة سنوات لاتفاقية السلام ،حيث تقوم حكومة السودان خلال هذه الفترة بضمان مشاركة جنوب السودان في السلطة و تباشر خطوات متعلقة بتطبيق النظام الفيدرالي في السودان (2). ونظريا تم تضمين حق الانفـصال (تقريـر المصير) لجنوب السودان في دستورها الفيدرالي و يشير بشكل صريح إلـى إن احد خياريين للناخبين في جنوب السودان في الاستفتاء المـذكور هـو اختيـار الانفصال من هذه الدولة (3).

وتجابه الدول غالبا محاولات الانفصال بشدة لتأثير ذلك على المـشاعر الوطنيـة ولعل ما حدث في الولايات المتحدة الأمريكية ،عندما أعلنت كارولينـا الجنوبيـة انفصاله عن الاتحاد عام 1861 وذلك بسبب مسألة العبيد المثال الحي على ذلـك حيث قادت تلك المطالبات الى حرب الاهلية التي دامت أربعة أعوام ،و جـراء ذلك أصدرت المحكمة العليا الفيدرالية في عام 1868 قرارها الحاسم فيما يتعلـق

---

(1) د. فلاح اسماعيل حاجم ، بعض خصائص النظام القضائى في الدولة الفيدرالية ، منشور في الحوار المتمدن – العدد 1607-2006\7\10، المتوافر علـى العنـوان الالكترونـي : http://www.ahwar.com > last visited 22/4/2008

(2) George Anderson op. cit .p.67

(3) يراجع المادة (2/222) من دستور جمهورية السودان الفيدرالي الانتقالي لعام 2005

بحق الانفصال والتي أعلنت فيها بانه وفقا للدستور "يعتبر الاتحـاد غيـر قابـل للانفصال وانه مكون من ولايات غير قابلة للانفصال " [1] .ونرى انـه لايمكـن القبول بالانفصال مالم يوجد نص دستوري يمنح هذا الحق للأقاليم.

المطلب الثاني
مظهر الاستقلال

يبرز مظهر استقلال الولايات المقومات الخاصة و الخصائص الذاتية للولايات, و يعمل على إقرارها و تثبيتها, ومن ثم المحافظة عليها و حمايتها[2] و يفرض هـذا المظهر و جوده في كلتا الحالتين اللتين تنشأ فيهما الدولة الفيدرالية حالة التكتـل و حالة التفكك.

ففي حالة تكوين الدولة الفيدرالية عن طريق انضمام عدة دول أو ولايات كانت في الأصل مستقلة عن بعضها, نجد إن كلا منها تدافع عن استقلالها و تهدف إلـى ان لا تنال الدولة الجديدة منها إلا القدر الضروري لبنائها و بقائهـا, و أمـا مظهـر الاستقلال الذاتي في حالة إنشاء الدولة الفيدرالية عن طريق تفكك دولة موحدة الى ولايات فيدرالية فان الدولة الموحدة ما كانت لترضى بالتفكك الا استجابة لرغبـة سكان تلك الولايات في الاستقلال الذاتي و الابتعاد عن نظام المركزية و بالتـالي فإن هذه الولايات لا تقبل أية سيطرة أو تقيد لاستقلالها إلا بنص قـانوني و فـي الحدود الضرورية للحفاظ على بقاء الدولة الفيدراليـة و اسـتمرارها. و الـركن الأساسي في هذا الاستقلال, أن تكون للولايـات الفيدراليـة هيئاتهـا الدسـتورية الخاصة بها, بمعنى أن تكون مستقلة عن الهيئات المركزية بحيث لا تـستطيع أن تعينها أو تعزلها أو توجهها ما دامت تباشر اختصاصاتها وفقا لهذا الاسـتقلال. و

---

(1) د.محمد عمر مولود ،المصدر السابق ،ص 257.

(2) الدكتور محمد حسن الابياري, المنظمات الدولية الحديثة و فكرة الحكومة العالمية, الهيئة المصرية العامة للكتاب, القاهرة, سنة 1978, ص 157

على هذا الأساس تتمتع كل ولاية من الولايات الأعضاء باستقلال دستوري و تنظيم ذاتي .

هذا وان صلاحية الولايات في وضع الدساتير الخاصة بها تختلف بحسب ما هو منصوص عليه في الدستور الفدرالي وبما إن الدول الفدرالية تختلف فيما بينها في المدى الذي تسمح به للولايات فيما يتعلق بشكل حكوماتها والأهداف التي من اجلها يمارسون السلطة السياسية ،و الحقوق التي سيقومون بحمايتها.

ومن الجدير بالذكر انه في الهند ونيجيريا لا تتمتع الولايات بدساتير مستقلة ثابتة لها، إذ إن كل ما يتعلق بالولاية ينص عليه الدستور الفدرالي أو في التشريعات الفدرالية ، وعلى خلاف ذلك في الدول الأخرى كالولايات المتحدة الأمريكية و غيرها من الدول تقوم الولايات بوضع ومراجعة دساتيرها ،وفي جنوب أفريقيا يمكن للولايات تبنى دساتير خاصة بها و لكنها غير مجبرة على ذلك (1) .

أما في العراق فقد ورد نصا صريحا في دستور العراق لعام 2005 في المادة (120) على أن ((يقوم الإقليم بوضع دستور له ،...على إن لا يتعارض مع هذا الدستور)).والى جانب قيد (عدم مخالفة دستور الولاية للدستور الفيدرالي) فان كل تعديل يجرى في الدستور الفيدرالي يتطلب ان تقوم السلطات التأسيسية في هذه الولايات بإجراء التعديلات في دساتيرها لكي تكون متفقة مع أحكام التعديل الجديد (2).

---

(1) ج.الانتار ،تأملات مقارنة ،مقال منشور في حوارات حول الاصول الدستورية و الهياكل التنظيمية والتغير في البلدان الفدرالية ، سلسلة كتيبات حوار عالمي حول الفدرالية ،الجزء الاول ،منتدى الاتحادات الفدرالية ،مطبعة Imprimerie Gauvin،كندا ،اتاوا ،2007،ص 52.

(2)د. سعد عبد الجبار العلوش ، الدولة الموحدة و الدولة الفيدرالية ،بحث منشور في مؤلف دراسات دستورية عراقية حول موضوعات أساسية للدستور العراقي الجديد ،المعهد الدولي لقانون حقوق الإنسان ، ط1، 2005 ، ص 401.

هذا و تمتع ولايات الدولة الفيدرالية بسلطات في مجـالات مختلفـة مثـل (التشريع, الإدارة, القضاء) و تباشرها عن طريق هيئاتها الدستورية التـشريعية و التنفيذية و القضائية .

فإلى جانب البرلمان الفيدرالي توجد في كل ولاية فيدرالية هيئة تشريعية إقليميـة, ففي الولايات المتحدة الأمريكية تملك كل ولاية هيئة تشريعية يطلق عليهـا اسـم المجلس التشريعي, و هذه الهيئة غالبا ما تتكون من مجلسين: مجلـس الـشيوخ و مجلس النواب.أما الدستور الهندي سنة 1949 في المادة 168 ينص على إن لكل ولاية هيئة تشريعية إقليمية, تتكون في بعض الولايات من المجلـسين, الجمعيـة التشريعية و المجلس التشريعي و في بعضها الآخر من المجلس الواحد و يطلـق عليه اسم الجمعية التشريعية. و يتم اختيار أعضاء الهيئة التشريعية علـى أسـاس الانتخاب العام المباشر. (المادة. 17).

و لذلك فان الولاية هي التي تقوم بتنظيم سلطاتها التـشريعية حيـث يقـوم البرلمان الولاية بسن التشريعات الخاصة بالولاية و المنظمة للحيـاة الـسياسية و الاقتصادية و الاجتماعية فيها ، من هنا تختلف القوانين من ولاية لأخرى ، بحيث إن بعض الأمور المتعلقة بالأحوال الشخصية و بعض النشاطات التجارية تجد لها حلولا متباينة في هذه الولايات إلى درجة إن رعايا الولايات يكثرون مـن التنقـل بينهما للاستفادة من اختلاف القوانين في تنظيم تصرفاتهم (1) .

أما فيما يخص السلطة التنفيذية فتمارس اختصاصاتها بالاستقلالية و دون خضوع للرقابة و التوجيه من جانب السلطة الفيدرالية (2) ، و تقوم بوجـه عـام برسـم السياسة العامة للإقليم في النواحي السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافيـة

(1) د. اسماعيل مرزة ، المصدر السابق ، ص 204.

(2) د. عبد الغني بسيوني عبد ، المصدر السابق ، ص 115.114. ؛د. محمد عمر مولود ، المصدر السابق ، ص 269.

و الإدارية إلى جانب تنفيذ القوانين و القـرارات و المحافظـة علـى الأمـن و الاستقرار في الإقليم (1) .

أما السلطة القضائية الإقليمية فإنها تختص بالفصل في المنازعات التي تحـدث في حدود الولاية و التي يتم تنظيمها وفقا لدستور الولاية.

أما في العراق فان الإقليم وفقا للباب الخامس من الدستور العراقي الدائم لعام 2005 بممارسة السلطات الآتية :

ا- يقوم الإقليم بوضع دستور له، يحدد هيكل سلطات الاقليم، وصلاحياته، وآليات ممارسة تلك الصلاحيات، على أن لا يتعارض مع هذا الدستور.

2- لسلطات الأقاليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذيـة والقـضائية وفقا لإحكام هذا الدستور، باستثناء ما ورد فيه من اختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية .

3- تخصص للأقاليم والمحافظات حصة عادلة من الإيرادات المحصلة اتحاديـاً، تكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها، مع الأخذ بعين الاعتبار مواردهـا وحاجاتهـا، ونسبة السكان فيها.

4- تختص حكومة الإقليم بكل ما تتطلبه إدارة الإقليم، وبوجه خاص إنشاء وتنظيم قوى الأمن الداخلي للإقليم كالشرطة والأمن وحرس الإقليم.

المطلب الثالث

مظاهر المشاركة

يقصد بمبدأ المشاركة ،بان تشارك الولايات باعتبارها الكيانات الدستورية المميزة في تكوين إرادة الدولة الفيدرالية مما يترتب عليه أن يحقق الانـسجام و التوافق والارتباط بين مبدأي الوحدة و الاستقلال الذاتي ، فضلا عن ذلك تـساعد على تنظيم الدولة الفيدرالية و ظهوره بمظهر دولة موحدة [2]هذا المبـدأ يخـول

---

(1) د. نوري طالباني ، حول مفهوم النظام الفيدرالي ،ط2،مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر ،اربيل ،2005 ، ص 52-53.

(2) د. محمد هماوه ندى ، المصدر السابق ، ص 204.

الأعضاء في الاتحاد المساهمة في إعداد القرارات الاتحادية ذات المنفعة المشتركة وبدونه لا يمكن القول بتعاون الأعضاء وإنما بخضوعها، فالدولة الاتحادية لا توجد إلا إذا ساهمت الجماعات المشتركة بواسطة ممثليها بتكوين الأعضاء في الدولة الاتحادية وبأعداد قراراتها وقوانينها[1]..واستنادا إلى إن الدستور الفيدرالي هو تعبير عن توازن دقيق بين متطلبات المصلحة العامة و المصالح الذاتية للولايات فان مشاركة الولايات يعتبر تجسيدا لهذا التوازن [2] ، أو بعبارة اخرى فان العلاقة التي تقوم بين الدولة الفيدرالية و الولايات يجب ان تقوم على أساس التعاون و ليس التبعية [3] . الامر الذي قد يتحقق من خلال مشاركة الولايات عن طريق من يمثلها في السلطات الفيدرالية و في تكوين القرارات التي تلزم الاتحاد ككل [4].

يذهب الفقيه (جورج سل) بشأن أهمية مبدأ المشاركة في الدولة الفيدرالية إلى انه : " لا وجود للدولة الفيدرالية إذا لم تشارك الجماعات المكونة لها عن طريق ممثليها في تكوين الهيئات الاتحادية و في صنع قراراتها ". و ذلك لا على أساس أنها مجموعة من مواطني الدولة الفيدرالية ولكن على أساس أنها كيانات متميزة يسمع رايها في حكم البلاد [5] .

وعلى ذلك فان من الضروري وجود مشاركة في تكوين هيئات الاتحاد وفي التصويت على ما تتخذه تلك الهيئات من قرارات, ويتجلى هذا الاشتراك بأقوى

---

(1) د. عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2006، ص 23.

(2) د. عادل الطبطبائي ، النظام الاتحادي في الامارات العربية ، المصدر السابق ، ص 149

(3) جميلة مسلم شربجي ، الاتحاد الفيدرالي دراسة تطبيقية عن الوطن العربي ، رسالة دكتوراه ، غير منشورة ، مقدمة إلى كلية الحقوق / جامعة القاهرة ، 2003، ص 92

(4) د. كمال الغالي ، المصدر السابق ، ص 95،-96. ؛د. عصام سليمان ، المصدر السابق ، ص 42

(5) د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظرية العامة للدولة، ط5، دار المطبوعات الجامعية، إسكندرية، 1997، ص 45.

مظاهره عند تعديل الدستور الاتحادي وفي وجود مجلس الولايات الذي تتكون من ممثلي هذه الولايات على قدم المساواة مهما صغر حجم الولاية أو قل عدد نفوسها، ويمارس هذا المجلس اختصاصات تشريعية وسياسية مهمة[1].

لذلك فان المشاركة في الدولة الفيدرالية لها أهمية خاصة ليس فقط بالنسبة للولايات ، بل بالنسبة للسلطات الفيدرالية أيضا ، فبالنسبة للولايات تبدو أهمية المشاركة في أن استقلالها الذاتي لا يمكن الانتقاص منه بدون علمهـا علـى الأقـل و تـوفر المشاركة للسلطات الفيدرالية الثقة في إن تشريعاتها و قراراتها المتخذة بمـساهمة الولايات ستكون أكثر قبولا لديها مما لو كانت غريبة عنها بالكامل [2] .

ومن المهم القول بان معرفة درجة المـشاركة فـي تكـوين إرادة الدولـة الفيدرالية ليست مهمة بقدر أهمية وجود نوع من المشاركة فـي صـنع القـرار الفيدرالي و في التصويت على ما تتخذه السلطات الفيدرالية مـن القـرارات ،لان درجة المشاركة هذه تختلف حسب الدساتير الفيدرالية من دولة إلى أخرى بحيـث تكون المشاركة في أوسع صوره في حالة اشتراط الإجماع في اتخاذ القـرارات الفيدرالية وبحيث تمنح لكل ولاية حق الاعتراض و يكون على اضعف درجاتـه عند الاكتفاء بالأغلبية البسيطة في اتخاذ هـذه القـرارات [3] . يمكـن أن تتخـذ صورتين هما: صورة المشاركة المباشرة و صورة المشاركة غير المباشرة . [4]

الفرع الأول : المشاركة المباشرة

تنص الدساتير الفيدرالية عادة على وجوب مشاركة الولايات (الأقـاليم) فـي عملية تعديل الدستور الفيدرالي سواء من حيث منحها حق اقتراح التعديل، او حق

---

(1) د. إسماعيل مرزة، مصدر سابق، ص 186

(2) د. عادل الطبطبائي ، النظام الاتحادي في الامارات العربية ، المصدر الـسابق ، ص 150.

(3) د. إسماعيل مرزه ، المصدر السابق ، ص 186.

(4) د. عصام سليمان ، المصدر السابق ،ص 42 و ما بعدها . ؛ د. خالد قباني ، اللامركزية و مسألة تطبيقها في لبنان ، ط 1 ، منشورات عويدات ، بيروت - بـاريس ، 1981 ، ص 151 . ؛ د. محمد عمر مولود ، المصدر السابق ، ص 281 .

التصديق على التعديل المقترح، وقد يكون لها هذين الحقين معاً كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية حيث تنظم المادة (5) من دستورها طريقة مساهمة الولايات في تعديل دستور الاتحاد، وتشترط ان يكون اقتراح التعديل بناء على قرار يصدر بموافقة ثلثي أعضاء الكونجرس (مجلس النواب ومجلس الشيوخ) أو بناء على طلب يقدم إلى الكونجرس من ثلاثة أرباع برلمانات الولايات بدعوة مؤتمر خاص لهذا الغرض، أما أقرار التعديل فيلزم أيضاً أن يوافق عليه ثلاثة أرباع برلمانات الولايات. إما في الدستور السويسري الحالي فقط خص كل من مجلس الشعب ومجلس المقاطعات (الكانتونات) على حق اقتراح المراجعة الشاملة أو الجزئية للدستور وفقاً للمادة (193) منه(1).

أما في دستور العراق لعام 2005 النافذ فأنه وفقاً للمادة (126) فأنه أعطى لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء أو لخمس أعضاء مجلس النواب اقتراح تعديل الدستور.

وتنص المادة (5) من الدستور الولايات المتحدة الأمريكية على انه يشترط بان يكون اقتراح التعديل بناء على قرار يصدر بموافقة ثلثي أعضاء الكونجرس أو بناء على طلب يقدم إلى الكونجرس من ثلاثة أرباع برلمانات الولايات بدعوة مؤتمر خاص لهذا الغرض ،أما إقرار التعديل فيلزم أن يوافق عليه ثلاثة أرباع برلمانات الولايات ، أو بموافقة ثلاثة أرباع مؤتمرات تدعى في الولايات لهذا الغرض حسبما يقرره الكونجرس .[2]

ومشاركة الولايات في التعديل الدستور الفيدرالي تهدف للحيلولة دون تغيير النظام القانوني و الكيان السياسي للولايات وذلك بان لا تقوم السلطات الفيدرالية بزيادة اختصاصاتها على حساب اختصاصات الولايات[3] . لان الدستور الفيدرالي هو الذي يحدد سلطة كل مستوى من مستويات الحكم (الولايات والسلطات

---

(1) د. سعد عبد الجبار علوش، دراسات دستورية، مصدر سابق، ص 401.

(2) هاملتون- ماديسون – جاى ، الدولة الاتحادية أسسها و دستورها ، ترجمة : جمال محمد احمد منشورات دار مكتبة الحياة ، بيروت ، 1959، ص 328.

(3) د. محمد هماوه ندى ، المصدر السابق ، ص 205.

الفيدرالية) فان عدم اشتراك الولايات في تعديله ربما يؤدي إلى إخضاع الولايات ومركزها القانوني للسلطة المختصة بتعديل الدستور الفيـدرالي و هـي الـسلطة الفيدرالية في مثل هذه الحالة [1] .

وتكون المشاركة المباشرة بأقوى صورها عندما يمـنح الدسـتور المبـادرة بالتعديل للولايات بالإضافة إلى حقها في إقرار التعديل سواء كـان عـن طريـق برلماناتها أو بالاستفتاء الشعبي .في حين قد تضعف هذه الـضمانات الممنوحـة للولايات عندما تقتصر مشاركتها على إقرار التعديل الدستوري دون الحـق فـي اقتراحه ،وفي هذا شأن يذهب رأي في الفقه [2] إلى أن المشاركة الحقيقية للولايات تتحقق بتصويتها على هذه التعديلات أو التصديق عليهـا مـن خـلال سـلطاتها التشريعية ، و بعكسه فان المشاركة في اقتراح التعديل لا يعتبر مشاركة فعلية ،و يمكن تفسير هذه الحالات بأنه في الحالة الأولى عندما يقر فيها مشروع التعـديل الذي قدمته فإنها فعلا شاركت في تكوين الإرادة الفيدرالية بينما لو لم يقر التعديل فإنها استطاعت ان تشارك بالرغم من عدم إقرار التعديلات المقترحة مـن قبلهـا ،لان المهم هنا هي مشاركتها فعليا بغض النظر عن نتيجة التصويت .فـي حـين يمكن اعتبار الحالة الأخيرة أيضا تحققت فيها المشاركة الفعلية ، لانها ساهمت في اقرار التعديل الذي بادرت به أغلبية الولايات ، بينما لو كانت المبادرة جاءت من جهة أخرى غير الولايات باقتراح التعديل و لا تريد هذه الأخيرة فإنها تنعدم كـل ضمانات للدفاع عن استقلالها تجاه هذه التعديلات .

أما في دستور العراق النافذ فأنه وفقاً للمـادة (126) فأنـه أعطـى لـرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء أو لخمس أعضاء مجلس النـواب اقتـراح تعـديل الدستور. غير ان المادة (126) من دستور العراق تنص على "أنه لا يجوز إجراء أي تعديل على مواد الدستور من شأنه ان ينتقص من صلاحيات الأقاليم التـي لا

(1) رونالد ل . واتس ، المصدر السابق ، ص 126.

(2) د. خالد قباني ، المصدر السابق ، ص 151.

تكون داخلة ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية إلا بموافقة السلطة التشريعية في الإقليم المعني، وموافقة أغلبية سكانه باستفتاء".[1]

الفرع الثاني :المشاركة غير المباشرة

قد تساهم الولايات في أعمال السلطات الفيدرالية و في تكوينها عن طريق المجلس الممثل لإرادتها(مجلس الولايات) ،الأمر الذي سيضمن لها استقلالها الذاتي في مواجهة التجاوزات الفيدرالية المحتملة [2] ،و ذلك بصورة غير مباشرة لان ممثلي الولايات لا يباشرون أعمالهم و لا يقومون بوظائفهم وفقا لتعليمات يتلقونها من حكومات الولايات كقاعدة عامة بل يعبروا عن إرادة الولاية التي يمثلونها عموما من خلال ممارسة نشاطاتهم التشريعية ، [3] غير ان أعضاء هذا المجلس في بعض الدول الفيدرالية يلتزمون بالتعليمات الصادرة لهم من حكوماتهم أو هيئاتهم التشريعية الإقليمية و لا يستطيعون تجاوزها و إلا تعرضوا للعزل [4] .

فضلا عن ذلك ان كيفية اختيار أعضاء مجلس الولايات تؤثر في مدى مشاركة الولايات في تكوين إرادة الدولة الفيدرالية ،بحيث لو قام باختيار الأعضاء هذا مجلس برلمانات الولايات فانه سيدافع عن استقلال الولاية ، بينما لو كان اختيارهم يتم بواسطة هيئة الناخبين مباشرة ، فان هيئة الناخبين تكون اقل تعصبا من برلمان الولاية لاستمرار الاستقلال الذاتي لها، لأنهم لا يلتزمون بتعليمات حكومات الإقليمية عادة[5] .و إذا كانت المشاركة في الدولة الفيدرالية ، في مجلس الولايات مبدئيا متساوية ،كون الولايات الأعضاء متساوية قانونا مهما كانت

---

(1) د. ناظم يونس زاوي و أفين خالد عبدالرحمن, المصدر السابق

(2)عصام سليمان ، المصدر السابق ، ص 42

(3) د. خالد قباني ، المصدر السابق ، ص 151

(4) د. عادل الطبطبائي ،النظام الاتحادي في الامارات العربية ، المصدر السابق ، ص 154.

(5) د. مصطفى ابو زيد فهمي ، النظم السياسية و القانون الدستوري،المصدر السابق ، ص 48-49

أهميتها [1] ،غير إن مدى مساهمة الولايات في سن التشريعات الفيدرالية وتعـديل الدستور الفيدرالي تتوقف على كيفية توزيع الصلاحيات الدستورية بـين مجلـس الولايات و مجلس النواب ،لذلك فقد تكون مشاركة قوية إذا ما كانت صـلاحيات مجلس الولايات تفوق صلاحيات
مجلس النواب ، لكن في حالة ما إذا تفوق مجلس النواب فـي صـلاحياته فـان مشاركة الولايات تكون ضعيفة [2] .

لقد اختلاف الفقه حول أهمية مبدأ المشاركة في النظام الفيدرالي حيـث يـذهب اتجاها فقهيا إلى إن المشاركة هي المعيار الوحيد للدولة الفيدرالية بينما ينكر اتجاه أخر تلك الأهمية للمبدأ المذكور ويذهب إلى إن مشاركة الولايات في تكوين إرادة الدولة الفيدرالية كانت لها أهمية كبيرة سابقا وذلك في ظل الفيدراليات القديمـة و يذهب جانب من هذا الاتجاه إلى كون المشاركة هي مجرد نتيجة لمبدأ الاسـتقلال الذاتي في تكوين الدولة الفيدرالية [3] .

---

(1) د. عصام سليمان ، المصدر السابق ، ص 178. ؛د. ثروت بدوى ، المصدر الـسابق ، ص 71و ما بعدها و د. اسماعيل مرزة ، المصدر السابق ، ص 186.

(2) د. عادل الطبطبائى ، النظام الاتحادي في الإمارات العربية ، المـصدر الـسابق ، ص 152.

(3) د. عادل الطبطبائي ، المصدر نفسه ، ص 152.

الفصل الثاني

توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والأقاليم

إن العلاقة بين السلطات الفيدرالية وسلطات الولايات ليست علاقة الخضوع أو التبعية لان كل منهما تتمتع بالسيادة و الاستقلال في نطاق اختصاصها ،لـذلك فان تنظيم و طبيعة هذه العلاقات القانونية والسياسية تعتمد بالدرجة الأساسية على قاعدة توزيع الاختصاصات وتحديد المواضيع التي تدخل في نطاقها و تنفيذها في الواقع العملي ، ويختلف توزيع الاختصاصات ما بين الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات في ميدان الشؤون الداخلية باختلاف الظروف الملازمة لكل اتحاد من حيث كيفية قيامه إلى الهدف الذي يرمي إلى تحقيقه، فهناك اعتبارات سياسية واقتـصادية وعسكرية وعرقية إلى جانب الاعتبارات القانونية التي تحكم مبدأ المـشاركة فـي الاختصاصات(1).

ويترتب على خاصية ازدواج السلطات العامة في دولة الاتحاد الفيدرالي قيام مشكلة توزيع الاختصاص ما بين الحكومة المركزية وحكومة الأقاليم (الولايات). (2)

إذ إن توزيع الاختصاصات بين السلطات الفيدرالية وسلطات الولايات من اهـم المسائل التي تتعرض لها الدساتير الفيدرالية وبالرغم من الاختلاف الموجود بـين الدول في طريقة التوزيع الاختصاصات ومحتوى هذه الاختصاصات فان هنـاك مسألتين هامتين في كل دولة فيدرالية وهما:

أولا:-طرق توزيع الاختصاصات بين السلطات الفيدرالية وسلطات الولايـات وهذه تعد مسألة شكلية.

---

(1) د. إسماعيل مرزة، مصدر سابق، ص 189.

(2) د. ناظم يونس زاوي و أفين خالد عبد الرحمن, المصدر السابق

ثاني:-تحديد الأعمال التي تدخل عادة في اختـصاص الـسلطات الفيدراليـة والأعمال التي تختص بها الولايات وهي مسألة موضوعية.وهذا ما سنحاول بحثه وفي مبحثين نتناول في الأول منهما طرق توزيع الاختصاصات أما في المبحـث الثاني فسنبين محتوى اختصاصات كل من السلطات الفيدرالية وسلطات الأقاليم أو الولايات .

المبحث الأول
طرق توزيع الاختصاصات

عملية توزيع الاختصاصات بين السلطات الفيدراليـة وسـلطات الولايـات والطريقة التي تتبعها الدولة في تنظيم هذه العملية التي تعد جوهر النظام الفيدرالي تقوم على الاعتبارات السياسية والعملية الخاصة بكل دولـة ولا يقتـصر علـى الاعتبارات القانونية وحدها وفي مقدمة هذه الاعتبـارات طريقـة نـشأة الدولـة الفيدرالية ،أو بعبارة أخرى فان الدولة الفيدرالية التي قامت عن طريـق انـضمام عدة دول مستقلة إلى بعضها فإنها تسعى لتضييق اختصاصات السلطات الفيدرالية لان الولايات ترغب في الاحتفاظ بأكبر قدر من الاستقلال وتحرص على ان يكون الجزء المتنازل عنه من الاختصاصات هو القدر الضروري الذي لا ينال كثيـرا من استقلالها وهذا على خلاف الدولة الفيدرالية التي نشأة نتيجة تفكك دولة موحدة اذ إنها تتجه نحو توسيع اختصاصات السلطات الفيدرالية، نظرا لانحـصار كـل السلطات في يدها قبل تفككها وتحولها إلى الاتحاد الفيدرالي.(1)

---

(1) د. يوسف محمد عبيدان، مبادىء العلوم الـسياسية ،ط1،قطـر ،1996، ص126. ؛ د. محمد كامل ليلة، المصدر السابق، ص138.؛ د. ثروت بدوي، المصدر السابق، ص75 ومـا بعدها. و د. عبد الغني بسيوني عبد ا ، الوسيط في النظم السياسية و القانون الدسـتوري ، نظرية الدولة – الحكومة – الحقوق و الحريات العامة ،مطبعة السعدني ، الإسكندرية ، 2004 ، ص117.

كما إن اختيار طريقة توزيع الاختصاصات ومداها يعود إلى مدى رغبـة و ثقة الأعضاء في الاتحاد وعدم خشيتهم منه حيث لو كان الأعضاء حـذرون مـن سيطرة السلطات الفيدرالية يقوم المشرع الدسـتوري علـى تحديـد صـلاحيات السلطات الفيدرالية وترك ما تبقى للولايات أو على العكس من ذلك تماماً، وبعبارة أخرى إذا كانت الغلبة للعوامل التي تدعو إلى الاتحاد على العوامل التي تدعو إلى الاستقلال أي إذا كانت القوى الجاذبة هي الطاغية على القـوى الطـاردة تكـون صلاحيات الولايات اقل من صلاحيات السلطات الفيدرالية بينما لو كانـت الغلبـة للقوى الطاردة أي هناك خشية لدى الولايات بحيث تريد أن تحتفظ بأكبر قدر مـن الاستقلال ضمن الاتحاد الفيدرالي عندئذ يتم تحديد اختصاص السلطات الفيدراليـة ويعطى ما تبقى إلى الولايات[1].

وأيا كانت خلفية نشوء الدولة الفيدرالية والظروف الملابـسة لها،فـان طـرق توزيع الاختصاصات لا تخرج عن الحالات الآتية:

المطلب الأول

تحديد اختصاصات السلطات الفيدرالية وسلطات الولايات

ومقتضى ذلك إن يحدد الدستور الاتحادي، على سبيل الحصر المسائل، التي تـدخل في اختصاص السلطات المركزية (الفيدرالية)، وتلك التي تـدخل فـي اختـصاص السلطات التابعة للولايات في صلب الدستور الفيدرالي.

وينتقد الفقه هذا الأسلوب لما يتضمنه من مخاطر و صعوبات مهما كـان الدسـتور دقيقا ووافيا في تحديد الاختصاصات، فلابد أن تستجد قضايا لم يكن المـشرع قـد تناولها بالتنظيم فيثار التساؤل عندئذ عن السلطة التي تختص بتنظيمهـا هـل هـي السلطة المركزية أم سلطة الأقاليم، مما قد يكون سبباً لإثارة خلافات من شـأنها ان

(1) لطيف مصطفى أمين ، المصدر السابق ، ص40-41.

تؤثر على وحدة واستقرار الدولة الفيدرالية(1).، كما إن حصر اختصاصات كـلا الطرفين قد تتعارض مع المصلحة العامة للدولـة إذا مـا اسـتجدت وتطـورت الظروف بحيث تصبح بعض المسائل المحددة في اختصاص الولايات، مسائل ذات أهمية قومية مشتركة يستوجب أن يتم ممارستها من قبل السلطات الفيدرالية[2].

ولتدارك النقص الموجود في هذه الطريقة فقد أسندت بعض الدساتير الفيدرالية الاختصاص في جميع المسائل التي لم يرد بشأنها النص إلى السلطات الفيدرالية[3]، كما إن الأخذ بهذه الطريقة يستلزم إنـشاء هيئـة سياسـية أو قـضائية تحـدد الاختصاصات غير الواردة بالدستور الفيدرالي [4].وذلك بحسب أهميتها علـى أن يتم اختيار أعضاء الهيئة السياسية من ممثلي السلطة الفيدرالية والولايات [5].

المطلب الثاني

تحديد اختصاصات الولايات وترك ما تبقى للسلطات الفيدرالية

بمقتضى هذه الطريقة فان اختصاصات السلطات الفيدرالية ستصبح عامة ، أما اختصاصات الولايات ستكون محددة ، إن هذه الطريقة تتفق مع السياسة المركزية التي قد تنتهجها الدولة الفيدرالية ذلك لان الولايـات لا تـستطيع أن تـدخل فـي اختصاصاتها مسائل جديدة ولاسيما إذا كانت الدولة الفيدراليـة نـشأت بأسـلوب

---

(1) للمزيد من التفصيل راجع، د. إسماعيل مرزة، مصدر سـابق، ص 189و د. إبـراهيم عبد العزيز شيحا، المصدر السابق، ص 185.

(2) د. محمد عمر مولود ، المصدر السابق ، ص248.

(3) د. محمد الهماوندي ، الحكم الذاتي والنظم اللامركزية الإداريـة والـسياسية ، ط1 ، دار المستقبل العربي ، 1990 ، ص185.

(4) د.محمد فتوح محمد عثمان ،رئيس الدولة في النظام الفيدرالي ،الهيئة المصرية للكتـاب، من دون مكان الطبع ، 1977، ص 21.

(5) د.عبد الرحمن رحيم ،اللامركزية الإدارية واللامركزيـة الفيدراليـة وأوجـه المقارنـة بينهما،بحث منشور في مجلة القانون والسياسة ،تصدرها كلية القانون والسياسة،جامعة صلاح الدين ،السنة الأولى،العدد الأول ، حزيران،1994،ص 139.

التفكك حيث تعتبرها (اختصاصات الولايات) انتزاعا أو نقلا لبعض الاختصاصات من السلطة المركزية إلى السلطات المنشاة الجديدة وهي سلطات الولايات[1].

ينتقد هذه الطريقة كونها توسع من اختصاصات السلطات الفيدرالية وتجعلهـا الأصل بينما تضيق من اختصاصات الولايات المنصوص عليهـا فـي الدسـتور وتجعلها استثناءاً وهي بهذا تمنح الحكومة الفيدرالية مزيدا من القـوة والمركزيـة على حساب سلطات الولايات الأمر الذي يخشى معه أن تصبح هذه السلطة القوية سببا في تقويض الدولة الفيدرالية لدرجة تجعل تحولها إلى دولة بـسيطة موحـدة يسيرا و هذا هو السبب الذي دفع معظم الدول الفيدرالية للعدول عن الأخذ بها[2] . ونذكر من تطبيقاتها الدستور الكندي لعام 1867 والمعدل عـام 1951 ودسـتور الهند لسنة 1950 ودستور فنزويلا لعام 1953[3] .

مع خطورة النتائج التي قد تترتب على الأخذ بهذه الطريقة فهناك من يفضل الأخذ بها بحجة إن التطور السياسي والاجتماعي سيؤدي إلى ان تحول الحاجـات ذات الطابع المحلي الى مصالح ذات طابع عام (قومي) لذلك يبدو مـن المنطقـي حصر اختصاصات الولايات بحيث تكون القرينة في صالح السلطات الفيدرالية[4] ،وربما يكون الهدف من إتباع هذه الطريقة هو تضعيف سلطات الولايات وتقويـة المركز (السلطات الفيدرالية) وقد يعود ذلك إلى التفكير الخاطئ عند البعض بـان

---

(1) د. محمود عاطف البنا ، الوسيط في النظم السياسية ،دار النـشر للجامعـات ، القـاهرة ،2000-2001 ، ص157.

(2) د. محمد كامل ليلة ، المصدر السابق ، ص139 ، 140 ,د. محمد عمر مولود ، المصدر السابق ، ص248 و المحامى حسن قره ولى ، الحلول العملية المطبقـة لمـشكلة القوميـات والأقليات في إطار القانون الدستوري والدولي ،ط1،دار الفارابي ،بيروت ،2004،، ص229.

(3) د.نعمان احمد خطيب ، الوسيط في النظم السياسة و القانون الدستوري ،دار الثقافة للنشر و توزيع ، عمان ، 2004و د. نورى لطيف و د . غالب خضير العاني ، القانون الدسـتوري ،مؤسسة دار الكتب للطباعة والنشر ،بغداد ،من دون سنة الطبع ، ص124.

(4) د. عادل الطبطبائي ، النظام الاتحادي في الإمـارات العربيـة ، المـصدر الـسابق ، ص160.

زيادة اختصاصات سلطات الولايات تجعل السلطات الفيدرالية ضعيفة على نحـو يهدد وحدة وتماسك الدولة الفيدرالية ، إلا إن هذا التفكير مجرد اتجاه وجد عنـد المعارضين للنظام الفيدرالي وقد لا يلاقي قبولا عمليا، لأنه لو امتلكـت سـلطات الولايات ،اختصاصات كافية ولازمة وتمتعت بمركز قوي ستشعر دائماً بأنها جزء من الدولة الفيدرالية وستحاول أن تتعاون وتشارك مع السلطات الفيدرالية وفقا لما جاء في الدستور الفيدرالي،بينما لو كانت سلطات الولايات لا تملك اختـصاصات كافية وملائمة فقد تشعر بأنها أهملت من قبل السلطات الفيدرالية وتزيـد الرغبـة لديها بالانسحاب من الدولة الفيدرالية ، ومن جهة أخرى قد تدل التاريخ الدستوري للدول الفيدرالية على صحة هذا القول إلى حد ما ، فعلى سبيل المثال نجحت كـل من كندا وسويسرا في الحفاظ على اتحادها ووحدة شعبها بالرغم من الضغط الذي تمارسه الاتجاهات المعارضة من وقت لآخر في هذه الدول ، ولقد كان احد أسباب ديمومة الاتحاد واستمرار النظام الفيدرالي في مثـل هـذه الـدول هـو إعطـاء اختصاصات كافية للولايات المكونة لها بموجب دستور كل منهما بينما خـسرت جمهورية باكستان جزءاً من إقليمها (إقليم البنغال الشرقي) وذلـك لان الـسلطات الفيدرالية (المركزية) رفضت أن تعطى لهذا الإقليم اختصاصات كافية[1].

المطلب الثالث

تحديد اختصاصات السلطات الفيدرالية وما تبقى للولايات

بمقتضى هذه الطريقة تكون اختصاصات الولايات هي الأصل واختصاصات السلطات الفيدرالية هي استثناء

ويتفق هذا الاسلوب مع الظروف التاريخية التي ولدت فيها فكرة الدولة الفيدراليـة ففيه تغليب لمظهر الاستقلال الذاتي للولايات تجاه السلطات الفيدرالية[2]وقد أخذت

---

(1) NIRMAL BOB, A new look for center-state relations publius: Indian federalism problems and issues, first published, Kp Bagchi, NewDelhi 1987, p142.

(2) د. محمد الهماوندي ، المصدر السابق ، ص184

بهذه الطريقة معظم الدساتير الفيدرالية ، بعدما رأت فيها الطريقة النموذجية التـي تلبي رغبة الولايات في الإبقاء على اكبر قدر من استقلالها الذاتي[1].

إن هذه الطريقة تمتاز بعدة مزايا منها[2]:

1-سهولة تعرف الولايات على احتياجات مواطنيها ذات الطابع المحلي وسـرعة تلبية هذه الاحتياجات.

2-سرعة القضاء على الأزمات داخل الولايات ، حيث تكون السلطة الإقليمية اقدر على الإحساس بها بسرعة وسهولة.

3-تقليل النفقات الفيدرالية نتيجة تحديد اختصاصات السلطات الفيدرالية.

4-تخفيف الأعباء عن الحكومة الفيدرالية وبالتالي تتفرغ للمـسائل ذات الطـابع القومي العام المشترك للدولة الفيدرالية مثل الشؤون الخارجيـة والـدفاع والنقـد وغيرها.

ونظرا لأهمية هذه الطريقة لتوزيع الاختصاصات فان هنـاك مـن الفقهـاء مـن اعتبرها معياراً للدولة الفيدرالية حيث يقول الفقيه (ريموند كارفيلد كيتل) بأنـه " يكفي بالنسبة للنظام الفيدرالي أن تكون الحكومة المركزية والحكومـات الإقليميـة مستقلة كل منها في دائرة اختصاصها بل ان الدولة الفيدرالية لا كون فيدراليـة إذا ماعينت سلطات الحكومات الإقليمية وتركت بقية السلطات للحكومة المركزية بـل يجب أن تكون طريقة توزيع السلطات بطريقة تحصى في الدستور السلطات التي تمارسها الحكومة المركزية ويترك باقي السلطات للحكومة الإقليمية"[3].

---

(1) د. يوسف محمد عبيدان ،المصدر السابق ، ص127.

(2) لقمان عمر حسين , المصدر السابق ،ص19.

(3) المشار اليه في لطيف مصطفى امين ، المصدر السابق ، ص43.

يراجع في نفس الاتجاه

Maxwell A. Cameron and tulia c. Falleti, federalism and the separation of powers at the sub national level, p22. available at : http://www.arts.ubc.ca/filedmin >last visited 3/5/2008

بالرغم من أهمية هذه الطريقة وكونها ضمانا لاستقلال الولايـات لأنهـا يحفظ من خلالها كياناتها السياسية [1]،في حين نجد بان الدساتير التي اتبعت هـذه الطريقة قد سلكت أسلوبين فـي توزيـع اختـصاصات لـسلطات الفيدراليـة :

الأسلوب الأول: يميل إلى اللامركزية في التطبيق بحيـث يقتـصر فـي تحديـد الاختصاصات الفيدرالية على تلك المتعلقة بالمصالح المشتركة للولايات الأعضاء وقد شاع استعمال هذا الاسلوب في كثير من الدول الفيدرالية القديمـة (التقليديـة) عند قيامها.

الأسلوب الثاني: يميل إلى المركزية في التطبيق فليس هناك مجال أو نشاط مـن أنشطة الحياة تخرج عن نطاق اختصاصات السلطات الفيدرالية التي تضع المبادئ العامة وتشرف على أوجه النشاط وفي مقدرتها أن تجيز وتبطل أي إجراء تتخـذه الولايات[2] .

بالرغم من تحديد الدستور لاختصاصات السلطات الفيدرالية علـى سـبيل الحصر في اغلب الدول الفيدرالية ضماناً لاستقلال الولايات التي تريد أن تحـتفظ بكياناتها السياسية مع ذلك نجد بان المشرع الدسـتوري قـد يبـالغ فـي تعـداد الاختصاصات المنصوص عليها بحيث لايبقى للجهة ذات الاختـصاص العـام إلا اختصاصات محددة. ونلاحظ أيضا بان هذه الدول قد أخذت تدريجياً توسـع فـي اختصاص السلطات الفيدرالية وذلك على حساب اختصاصات الولايـات بحيـث أصبح الأول اختصاصاً عاماً في الواقع واختصاص الولايات أصـبح اختـصاصاً ضيقاً محدودا ، بحيث إن التطبيق الفعلي لنصوص الدستور الفيدرالي يجعل مـن اختصاص السلطات الفيدرالية اختصاصاً شاملا لكل ما لم ينص صراحة عليه [3] ، نلاحظ صحة هذا الكلام في ضوء ماهو مستقر في الولايات المتحدة الأمريكية من إن الدستور الفيدرالي بالرغم من تحديده لاختصاصات السلطات الفيدراليـة فـان

---

(1) د.محمد فتوح محمد عثمان ،رئيس الدولة في النظام الفيدرالي ،الهيئة المصرية للكتـاب، من دون مكان الطبع ، 1977،ص 21.

(2) د. مصطفى ابو زيد فهمي ، النظرية العامة للدولة ، المصدر السابق ، ص157.

(3) د. ثروت بدوي ، المصدر السابق ، ص76.

الدستور نفسه عندما يمنح الحكومة الفيدرالية اختصاصا ما ، يمنحها فـي نفـس الوقت كل الوسائل اللازمة لممارسة هـذا الاختـصاص وذلـك بتطبيقهـا مبـدأ الاختصاصات الضمنية[1] وهذا قد يدل على إن المهم في هذه الاختصاصات ليس تحديدها ولا كيفية مباشرتها بل التفسيرات التي تعطى لها[2] والتـي تلعـب دورا كبيرا في توسيع اختصاصات السلطات الفيدرالية على حساب سلطات الولايات .

فقد تحدثنا فيما سبق عن نوعين من الاختصاصات فـي الدولـة الفيدراليـة ، الاختصاصات الحصرية والمتبقية والسؤال الذي يطرح هنـا هـو مـاذا يقـصد بالاختصاصات الحصرية والمتبقية؟

ان المقصود بالاختصاصات الحصرية هي تلك الاختصاصات التي يكـون الاضطلاع بها من صلاحية الجهة التي حددها الدستور الفيدرالي بمعنى آخـر إن أي تدخل من أي جهة ما عدا الجهة المحددة دستورياً يشكل تجاوزاً على الـنص الدستوري يستوجب تحرك القضاء لردعه ، وتحديـد الاختـصاصات الحـصرية (الخالصة) في الدستور مفيد ، حيث قد يعزز استقلال الجهة التي تمارسـها مـن ناحية ومن تقع عليه المسؤولية عند الإخلال بهذه الاختصاصات من ناحية أخرى ويؤكد الخبراء بانه مهما حاول تحري الدقة في تحديد الاختصاصات الحصرية فقد لا يستطيع تجنب التداخل السيادي بين مستويات السلطات الحاكمة[3] وهـذا مـا لاحظناه في اغلب التجارب الفيدرالية .

اما الاختصاصات المتبقية فيقصد بها الاختصاصات القانونية لأحد مـستويات السلطات في الدولة الفيدرالية (السلطات الفيدرالية أو السلطات الولايات) بالنسبة

---

(1) د. مصطفى أبو زيد فهمي ، النظرية العامة للدولة ، المصدر الـسابق ، ص157 .؛ د . محمد الهماوندي ، الحكم الذاتي والنظم اللامركزية الإدارية والسياسية ، المـصدر الـسابق ، ص184.

(2) د. خالد قباني ، المصدر السابق ، ص141 .

(3) العرداوي خالد عليوي ،توزيع الاختصاصات والمسؤوليات في النظم الفيدرالية والواقـع الدستوري العراقي ،بحث متوافر على الموقع الالكتروني :
http://www.iraqmemory.org> last visited 4/6/2008

لجميع الأمور التي لا تظهر بين العناصر المدرجة في الدستور والهدف الأساسي من هذه الاختصاصات هو تحديد السلطة التي تكون مسؤولة عن الشؤون الجديـدة التي لم يحدد لها اختصاص سيادي والاختصاصات المتبقية يجب إسنادها إلى احد مستويات السلطات ، حتى لا تثير بشأنها نزاع بينهما ، كمـا إن الاختـصاصات المتبقية تدعم استقلال الجهة التي تركت لها هذه الاختصاصات وعندما يمنح هـذه الاختصاصات لسلطات الولايـات فهـي(الولايـات) لا ينظـر إلـى مجـالات الاختصاصات السيادية الجديدة على إنها وسائل تستطيع السلطات الفيدرالية مـن خلالها إن توسع صلاحياتها وبذلك تهدد استقلالها(1) .

بالإضافة الى الطرق الثلاثة التي سبق الإشارة إليها فان هناك طريقة أخرى تأخذ بها بعض الدساتير الفيدرالية حيث لا تكتفي هذه الدساتير بمجرد المقابلة بين اختصاص السلطات الفيدرالية واختصاص الولايات بل تنص احياناً على بعـض المسائل المشتركة بينهما وهو ما اخذ به الدستور العراقي لعام 2005.

---

(1) د. سيلين اوكلير ، الفيدرالية : مبادئها ، مرونتها وقصورها ، مجلة الاتحادات الفيدرالية ، المجلـد 5 ، عـدد خـاص ، 2005 ، ص4 ، متـوافر علـى الموقـع الالكترونـي http://www.iraqmemory.org> last visited 4/6/2008

المطلب الرابع
تحديد اختصاصات مشتركة

تلجا اغلب الدساتير الفيدرالية إلى جانب تحديد اختصاصات احد مستويي السلطات أو كلاهما إلى تحديد اختصاصات مشتركة بينهما لان تحديد السلطات المشتركة في الدستور الفيدرالي له فوائده تتمثل في [1] :

1- يضفي قدرا من المرونة على توزيع السلطات، مما يتيح للحكومة الفيدرالية تأجيل ممارسة السلطة المحتملة في مجال بعينه حتى يكتسب أهمية فيدرالية، وهذا يسمح لحكومة الوحدة المكونة للاتحاد بأخذ الوقت الكافي للقيام بمبادرتها الخاصة.

2- يسمح الاختصاص المشترك للحكومة الاتحادية بتقنيين الأطر العامة على المستوى الفيدرالي وتترك للحكومات المحلية تقنين التفاصيل وتقديم الخدمات بطريقة تراعي اختلاف الظروف المحلية.

3- يسمح الاختصاص المشترك بتجنب ضرورة حصر الأقسام الفرعية الدقيقة والمعقدة لكل وظيفة من الوظائف التي يتم توزيعها على مجال أو آخر من مجالات الحكومة، وتقلل من احتمال أن تصبح هذه الأقسام الفرعية الدقيقة بالية عند تغير الظروف.

4- عند تحديد السلطات المشتركة عادة ما يحدد الدستور انه في حالة التنازع بين القانون الفيدرالي وقانون الوحدة المكونة للفيدرالية تكون السيادة للقانون الفيدرالي، مع توقع وجود استثناءات على ذلك، فمثلا الدستور الكندي على الرغم من انه جعل معاشات الشيخوخة من ضمن الاختصاصات المشتركة إلا انه أشار إلى انه في حالة التنازع تكون الأولوية لقانون الإقليم على القانون الفيدرالي وبالنسبة للسلطات المتبقية، فهي تلك السلطات التي ترك العمل بها من اختصاص السلطة

---

(1) العرداوي خالد عليوي ،توزيع الاختصاصات والمسؤوليات في النظم الفيدرالية والواقع الدستوري العراقي ،بحث متوافر على الموقع الالكتروني :
http://www.iraqmemory.org> last visited 4/6/2008

.

الاتحادية أو سلطات الوحدات الفيدرالية، فنجد إن الاتحادات الفيدرالية الناجمة من تجميع وحدات كانت مستقلة، يتم منح السلطات المتبقية فيها لحكومات الوحدات، كما هو حال كل من الولايات المتحدة، استراليا، النمسا، المانيا، وماليزيـا...فـي حين نجد ان الاتحادات الفيدرالية الناجمة عن تفويض السلطة من حكومة مركزية لصالح حكومات الوحدات فأن السلطة المتبقية تترك للحكومة الفيدرالية كمـا هـو الحال في كندا والهند وبلجيكا والملاحظة التي يجب الانتباه إليها هي انه كلما ازداد تفصيل النص الدستوري للسلطات الحـصرية الممنوحـة للحكومـة الاتحاديـة وحكومات الأقاليم كلما قلت أهمية السلطات المتبقية أن هذا الاختلاف في طريقـة توزيع السلطات والمسؤوليات بين النظم الفيدرالية هو واقع حـال تـتحكم فيـه الظروف الخاصة لكل نظام وعليه ما ينطبق على نظام ليس بالضرورة أن ينطبق على الآخر، ولا يستثنى من ذلك التجربة العراقية في الفيدرالية التي لازالت وليدة وتحتاج إلى معايير خاصة تتناسب معها لتحقق نجاحها.

مما سبق يبدو لنا بان الاختصاصات المشتركة هو محل تداخل بين السلطات الفيدرالية وسلطات الولايات ويترتب على ذلك انه لو اقتصر الدستور الفيـدرالي على تنظيم اختصاصات الفيدرالية والأخرى المشتركة ففي مثل هـذه الحالـة لا وجود للدولة الفيدرالية[1] ، لان الدولة الفيدرالية تقوم على أساس المبدأ الفيـدرالي والذي نقصد به وفقاً لما ذهب إليه الفقيه (Wheare) بـان "مـا أعنيـه بالمبـدأ الفيدرالي إسلوب تقسيم السلطات بحيث تكـون الحكومـات العامـة (الـسلطات الفيدرالية) والإقليمية متساوية كل منها من حيث الأهمية ومستقلة ضمن مجال مـا ... وما هو مهم للمبدأ الفيدرالي ليس مجرد إن تحكم الحكومة العامة الشعب ، كما هو شأن (الحكومات الإقليمية)، ولكن أن تكون كل حكومة ايضاً محدودة بمجالها الخاص ، وان تكون ، ضمن ذلك المجال ، مستقلة عـن الأخـرى"[2] ، ويقـصد

(1) د. عادل الطبطبائي ،النظام الاتحادي في الامارات العربية ، المصدر السابق ، ص162.

(2) نقلا عن ليسى وولف فيلبس ، الدساتير المقارنة ، ترجمة د. صالح جواد الكاظم. ، بحث منشورفي مجلة العدالة ، مجلة فصلية تصدرها وزارة العدل العدد الأول ، الـسنة الرابعـة ، بغداد ، 1978 ، ص 60 .

بالاستقلالية لكل من السلطات الفيدرالية وسلطات الولايات في مجالها الخاص ،ما تملكها من اختصاصات حصرية وليس فقط اختصاصات مشتركة.

من جانب آخر عند تحديد الاختصاصات المشتركة عادة ما يحدد الدستور انه في حالة التنازع بين القانون الفيدرالي والقانون الولاية تكون السيادة للقانون الفيدرالي وغير انه قد يوجد استثناءات على ذلك ، فمثلاً الدستور الكندي بالرغم من انه جعل معاشات الشيخوخة من ضمن الاختصاصات المشتركة ،الا انه ينص على ان تكون الأولوية للقانون الإقليمي في حالة التنازع بينهما[1].وبالنسبة للمشرع العراقي فأنه أخذ على ما يبدو في قانون إدارة الدولة العراقية في المرحلة الانتقالية لعام 2003 ، قد نص على الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية ولم يتناول صلاحيات الأقاليم، إما بموجب دستور العراق الدائم لعام (2005) فقد نص على الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية وما تبقى من الاختصاصات غير المحددة للحكومة الاتحادية تكون من حق الأقاليم والمحافظات غير المنظمة في إقليم، وحدد كذلك مجموعة من الصلاحيات المشتركة ما بين الاثنين، وفي حالة الخلاف بينهما تكون الأولوية لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنظمة في إقليم[2].

يبدو مما سبق بأن دستور العراق الدائم قد حاول توسيع صلاحيات الأقاليم والمحافظات غير المنظمة في إقليم في مقابل تحديد اختصاصات الحكومة المركزية الاتحادية، والهدف من ذلك يبدو تقوية الأقاليم والمحافظات غير المنظمة في إقليم وزيادة صلاحياتها لتكون لها استقلالية أكبر في حل مشاكلها وشؤونها الداخلية وتنظيمها. [3]

وأياً كانت الطريقة التي تتبعها الدولة الفيدرالية في توزيع الاختصاصات، فأن المسائل التي تهم الدولة بأسرها، أي تلك التي تدخل في نطاق الصالح العام، تكون من اختصاصات الحكومة الاتحادية (الفيدرالية) كالمتعلق (بالتشريعات المالية، الجمركية، أمور التجارة الخارجية، إصدار أوراق النقد والنقود، أمور الجنسية

---

(1) العرداوي خالد عليوي ، الموقع الالكتروني السابق.

(2) راجع كل من المواد (110، 112، 114، 115) في دستور العراق الدائم لعام 2005.

(3) د. ناظم يونس زاوي و أفين خالد عبدالرحمن, سمو الدستور الفيدرالي , المصدر السابق

والتجنس والهجرة، إعلان حالة الطوارئ، التشريعات الخاصة بالمكاييل والمقـاييس وغيرها) حيث أنها تتسم بطابع الوحدة في كافة أقاليم الدولة الاتحادية. أما المـسائل المتعلقة بأمور الأقاليم أي ذات الطابع المحلي فتكون من اختصاص سـلطات هـذه الأقاليم(1).

المبحث الثاني

محتوى اختصاصات كل من السلطات الفيدرالية وسلطات الولايات

ذكرنا سابقا بان الدساتير الفيدرالية تختلف في الكيفية التـي تـوزع بهـا اختصاصات بين السلطات الفيدرالية وسلطات الولايات، اختلافاً لا يرجـع إلـى الاعتبارات القانونية بقدر ما يرجع إلى الاعتبارات العملية السياسية ، فلكل دولـة ظروفها السياسية الخاصة بها ومن ثم تتنوع الأساليب التي يمكـن أن تتبـع فـي توزيع الاختصاصات في الدولـة الفيدراليـة. مـن جانـب آخـر فـان نطـاق الاختصاصات لكل من السلطة الفيدرالية وسلطات الولايات يختلف من دولة إلـى أخرى حتى وقد تختلف بين الدول التي تتبع نفس الطريقة لتوزيع الاختصاصات و هكذا فقد تعطى الحكومات الديمقراطية المزيد من الاختـصاصات إلـى سـلطات الولايات بالمقارنة مع الحكومات الاستبدادية.

يقصد بنطاق الاختصاصات ، المهام التـي تمارسـها أي مـستوى مـن مستويات السلطات و بموجب هذا التحديد يمكن معرفة المهام التي ليست لها حـق في ممارستها وبعبارة أخرى تشمل كمية ومدى الاختصاصات التـي تمتلكهـا أي مستوى من مستويات السلطات [2] ،نلاحظ بأنه لا توجد صـيغة معينـة لتحديـد

(1) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، مصدر سابق، ص 188.

(2) Dr.Peter Wanyande.Structure of Government and The scope and method of division of power .avaikable online: http://www.commonlii.org/ke/others/KECKRC>last visited 22/9/2008

الاختصاصات التي يجب أن ينتقل للسلطات الفيدرالية والتي يجب أن ينتقل لسلطات الولايات. فقد توصلت دراسة أجرتها لجنة دستورية في استراليا عام (1985) إلى إن بعض الاختصاصات السيادية مثل الدفاع والسياسة الدولية والسياسة المالية وبعض مجالات فرض الضرائب تتطلب إدارة فيدرالية قوية ،و يمكن منح الاختصاصات السيادية الأخرى لسلطات الولايات أو المشاركة فيها [1].

ونعتقد إن كل دستور فيدرالي يجب أن يراعي التوازن بين السلطات الفيدرالية وسلطات الولايات من خلال ما يمنحهما من الاختصاصات أو يتم توزيع الاختصاصات بشكل غير متوازن وتجعل منها اختلالا لمصلحة احد الطرفين ، كما إن الممارسة العملية للاختصاصات قد يؤدي إلى نوع آخر من التوازن بعيداً عما جاء في الدستور.

ويبدو إن اغلب الدساتير الفيدرالية تحديد أهم اختصاصات السلطات الفيدرالية على سبيل الحصر[2] ، مع وجود قائمة من الاختصاصات المشتركة يمارسها الطرفان بالاشتراك معا وفي حالة تعارض القوانين يكون الأولوية للقانون الفيدرالي [3] باستثناء دستور العراق الفيدرالي حيث أعطى الأولوية لقانون الأقاليم[4].

ففيما يتعلق باختصاصات الولايات فقد ترك لها الدستور الأمريكي الاختصاص في كل ما لا يدخل في اختصاص السلطات الفيدرالية حصراً وكل ما

---

(1) د. سيلين اوكلير ، الموقع الالكتروني السابق ، ص4.

(2) التعديل العاشر للدستور الأمريكي .

المادة(1/70) من القانون الأساسي لجمهورية المانيا الاتحادية سنة 1949. و القائمة الاولى من الجدول السابع الملحق بالمادة (246)من الدستور الهندي سنة 1950 . والمادة (110) من دستور العراق الدائم سنة 2005.

(3) المادة (74)من القانون الأساسي لجمهورية المانيا الاتحادية سنة 1949 .و القائمة الثالثة من الجدول السابع الملحق بالمادة (246) من الدستور الهندي سنة1950. المادة(113)والمادة(114) من دستور العراق الدائم سنة 2005.

(4) المادة (115) من دستور العراق الدائم.

لا يحظر على الولايات صراحة والقانون الأساس الالماني مع انه سمح للولايـات صلاحية التشريع في الأمور الباقية ، تلك التي لم ينص القانون الأساسي على إنها للسلطة الفيدرالية[1] . فقد أجاز لكل من السلطات الفيدرالية والولايات أن تمـارس أحداهما اختصاص الآخر لأسباب معينة حيث يجوز أن تتولى السلطات الفيدرالية تنظيم مسائل تدخل في اختصاص الولايات عندما لا يتسنى تنظيم أمر من الأمور بطريقة فعالة عن طريق التشريع الذي تصدره الولايات المختلفة أو عندما تصدر إحدى الولايات تشريعاً يؤثر على مصالح بعض الولايات أو مجموعها أو حينمـا تتطلب حماية الوحدة القانونية والاقتصادية وبوجه خاص المحافظة على تجـانس ظروف المعيشة خارج حدود إحدى الولايات[2] ، وفي المقابـل يحـق للولايـات ممارسة الاختصاص التشريعي الفيدرالي في حالة تفويضها مـن خـلال قـانون فيدرالي صريح وفي الحدود الذي ينص عليها [3].

بموجب الدستور العراق الـدائم فـان للولايـات (الأقـاليم) فـضلاً عـن الاختصاصات المشتركة والحصرية التي تـضمنتها المـادة (121) مـن البـاب الخامس (سلطات الأقاليم) ، صلاحية ممارسة كل ما لم يـنص عليـه الدسـتور الفيدرالي ضمن الاختصاص الحصري للسلطات الفيدرالية [4] .وقد يعود الـسبب وراء توزيع الاختصاصات بهذه الطريقة إلى إرادة المشرع الذي أراد الحـد مـن توسع السلطات الفيدرالية كي لا تهيمن على تلـك الأقـاليم والمحافظـات غيـر المنتظمة في إقليم .

---

(1) المادة (30) من القانون الأساسي لجمهورية المانيا الاتحادية .

(2) المادة (72) من القانون الأساسي لجمهورية المانيا الاتحادية .

(3) المادة (71) من القانون الأساسي الالماني .

(4) د. ساجد أحميد عبيد ، أنموذج النظام الاتحادي المركـزي العراقـي ، ص 30 ، بحـث متـوافر علـى الموقـع الالكترونـي: http://www.iraqcfs.org/membersresear-arabic.php.

فقد حددت المادة 110 من الدستور العراقي لعام 2005 (بـاب اختـصاصات السلطات الاتحادية)، الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية بـ:

- رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسـي والتفـاوض بـشأن المعاهـدات والاتفاقيات الدولية، وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها، ورسم الـسياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية.
- وضع سياسة الأمن الوطني وتنفيذها، بما في ذلك إنشاء قوات مسلحة وإدارتها، لتأمين حماية وضمان امن حدود العراق، والدفاع عنه.
- رسم السياسة المالية والكمركية، واصدار العملة، وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق، ووضع الميزانية العامـة للدولـة، ورسـم السياسة النقدية، وانشاء البك المركزي وإدارته.
- تنظيم امور المقاييس والمكاييل والأوزان.
- تنظيم أمور الجنسية والتجنس والإقامة وحق اللجوء السياسي.
- تنظيم سياسة الترددات البثية والبريد.
- وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية.
- تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق، وضمان مناسـيب وتدفق المياه إليه وتوزيعها العادل داخل العراق، وفقا للقوانين والأعراف الدولية.
- الاحصاء والتعداد العام للسكان.

بينما تمثلت الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية وسلطات الأقاليم فيما أشارت إليه المادة 114 من الدستور العراقي وحددتها ب:

- إدارة الكمارك وجعلت تنظيم ذلك بقانون سيصدر لاحقا.
- تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسة وتوزيعها.
- رسم السياسات البيئية لضمان حماية البيئة من التلوث، والمحافظة على نظافتها.
- رسم سياسات التنمية والتخطيط العام.
- رسم السياسة الصحية العامة.
- رسم السياسة التعليمية والتربوية العامة.

- رسم سياسة الموارد المائية الداخلية، وتنظيمها بما يضمن توزيعا عـادلا لهـا، وينظم ذلك بقانون.

وإضافة إلى هذه الاختصاصات المشتركة المبينة في هذه المادة، نجـد إن المـادة السابقة لها (113)، قد جعلت إدارة المواقع الأثرية والبني التراثية والمخطوطـات والمسكوكات من الحقول التي تتم بالتعاون بين الحكومـة الفيدراليـة وحكومـات الأقاليم.

أما السلطات المتبقية بموجب المادة (115) من الدستور فقد أصبحت من صلاحية الأقاليم الفيدرالية المكونة للاتحاد الفيدرالي العراقي، كما أصبح اي تنـازع فـي الصلاحيات المشتركة، تكون الأولوية فيه لقانون الأقاليم الفيدرالية.

المطلب الأول

الاختصاصات التي تمارسها السلطات الفيدرالية على سبيل الحصر

توجد اختصاصات سيادية غالبا ما تـضعها الدسـاتير الفيدراليـة مـن ضـمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الفيدرالية.

الفرع الأول : الشؤون الخارجية

ذهب الدستور الأمريكي إلى انه تختص الحكومة في عقـد المعاهـدات وإرسـال السفراء واستقبالهم وكذلك الوزراء المفوضين والقناصل وتعتبر الرئيس الأمريكي المسؤول الأول دستوريا عن علاقة دولته بالدول الأخرى والذي يساعده في ذلك ويستعين به في كثير من الأحيان وزير الخارجية والذي يـسمى فـي الولايـات المتحدة سكرتير الدولة ، إضافة إلى اشتراك مجلس الشيوخ في بعض المسائل [1].

كما ذهب القانون الأساسي الالماني على ذات الاتجاه والدستور الهندي ايضاً سار على نفس الطريقة ولكن أورد تفاصيل كثيرة لما تدخل في الشؤون الخارجية

(1) د. محمد نصر مهنا – المصدر السابق – ص 290 .

ومنها على سبيل المثال ،الاشتراك في المؤتمرات والجمعيات والهيئات الدولية الأخرى(1) .

أما الدستور العراقي وتماشياً مع الدساتير الفيدرالية فقد منح السلطات الفيدرالية السياسة الخارجية عندما ينص على اختصاصاتها بشان التفاوض المعاهدات والاتفاقيات الدولية وسياسة الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها والسياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية[2]كما إن من الصلاحيات التي يتمتع بها مجلس الوزراء صلاحية تعيين السفراء وأصحاب الدرجات الخاصة و التفاوض بشأن المعاهدات الدولية . [3]

الفرع الثاني : شؤون الدفاع

تختص السلطات الفيدرالية دائما باختصاص إعلان الحرب وتـأليف الجـيش ووضع قواعد الإدارة البرية والبحرية وتنظيمها , وللكونجرس في الولايات المتحدة الأمريكية تفويض الولايات في رد العدوان على الـسفن والأخـذ بالثـار ويـضع البرلمان الفيدرالي القواعد الخاصة بالغنائم والمستولى عليها في البر والبحر[4]هـذه المهام أكثر مهام السلطات الفيدرالية أهمية حيث نظم الدستور كيفية إعلان الحرب وعقد المعاهدات وعلاقة هذه الأعمال برقابة الكـونغرس [5]، فبموجـب الدسـتور

---

(1) تراجع المادة (2/2/2) من الدستور الأمريكي والمادة (1/32) مـن القـانون الأساسـي لجمهورية المانيا الاتحادية سنة1949؛يراجع الفقـرات (10 ، 11 ، 12 ، 13 ، 14) مـن القائمة رقم (1) الجدول السابع الملحق بالمادة(246) من الدستور الهندي سنة 1950.

(2) يراجع المواد (73 ، 80 ، 61) من الدستور العراق الدائم سنة 2005.

(3) انظر المادة (80) من الدستور العراقي الدائم .

(4) يراجع المواد (1/جـ 8/ف7) و (1/جـ 2 /ف15) والمادة (1/جـ 8 / ف16) مـن الدستور الأمريكي .

(5) هيلين تورار – وترجمة باسيل يوسف – تدويل الدساتير الوطنية – بدون سنة الطبـع – الناشر بيت الحكمة– العراق بغداد ص 212 .

الأمريكي يعتبر الرئيس القائد العام للقوات المسلحة [1]. فهو الذي يـدير القـوات البرية والبحرية والجوية في وقت السلم والحرب ، ومن المعلوم أن هذه الصلاحيات تبرز للرئيس في وقت الحرب ، ففي حالة الحرب هو الذي يترأس مجلس أركـان الحرب ومجلس الدفاع المدني ، وبذلك فهو الذي يصدر الأوامر العسكرية التنفيذية ويصادق على قرارات وزير الدفاع ويعين ويعزل العسكريين... الخ[2]. أما إعلان الحرب فهو من اختصاصات الكونغرس ، حيث يقدم الرئيس رسالة إلى الكونغرس طالباً فيها بإعلان الحرب [3]. وشؤون الدفاع وتنظيمها تعد أيضاً من اختـصاصات السلطات الفيدرالية بموجب القانون الأساسي الالماني[4] ،حيث نص عليه فـي ذات الفقرة المتعلقة بالشؤون الخارجية ونلاحظ بأن استقلال شؤون الدفاع عن الشؤون الخارجية تستوجب ان ينص الدستور عليه في فقرة مستقلة كمـا فعـل الدسـتور الهندي[5]عندما خص الاتحاد بالدفاع عن الهند ومن ثم ذكر تفاصيل كثيـرة عمـا يشتمل عليه شؤون الدفاع.

وفي العراق فإن الشؤون الدفاع أيضاً حددت ضمن الاختصاصات الفيدرالية و التي تشمل بالإضافة إلى ذلك اختصاص وضع سياسة الأمن الوطني وتنفيذها بمـا

---

(1)المادة (7/2) من الدستور الأمريكي .

(2) د. نعمان أحمد – المصدر السابق ص 368 وانظر د. على يوسف الـشكرى , مبـادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ،ط1، ايتراك للنشر والتوزيع ، القاهرة ،2004 ص 206

(3)كانت رسالة للرئيس (ماد سون) سنة 1811 أول رسالة حرب توجه إلى الكونغرس فـي تاريخ الولايات المتحدة الأمريكية عندما أشار فيها إلى تحرشات بريطانيا ، أما أخرها فكانـت الرسالة التي وجهها الرئيس بوش الابن إلى الكونغرس للحرب على العراق في عـام 2003 والذي بدأ في نفس العام في 3/18 والذي انتهى بعد دخـول قـواتهم العاصـمة بغـداد فـي 2003/4/9 . انظر د. هاني علي الطهراوي،النظم السياسية والقـانون الدسـتوري ،ط1،دار الثقافة للنشر والتوزيع ،عمان ،2007 ص266 .

(4) يراجع المادة (1/71) من القانون الأساسي لجمهورية المانيا الاتحادية سنة 1949.

(5) يراجع الفقرة من (1) إلى (8) القائمة الأولى من الجدول السابع الملحق بالمادة (246) من الدستور الهندي سنة 1950.

في ذلك إنشاء قوات مسلحة وإدارتها وخضوعها للسيطرة المدنية، دون التدخل في الشؤون السياسية . [1]

حيث يمارس رئيس مجلس الوزراء صلاحيات مهمة ، حيث انه المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة ، والقائد العام للقوات المسلحة ويقوم بإدارة مجلس الوزراء ويترأس اجتماعاته [2].ومن هذه الصلاحيات التي يتمتع بها مجلس الوزراء [3]تعيين أصحاب الدرجات الخاصة ورئيس أركان الجيش ومعاونيه ، ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ، ورئيس جهاز المخابرات الوطني، ورؤساء الأجهزة الأمنية ، وذلك بعد موافقة مجلس النواب.

الفرع الثالث: الجنسية

يتمتع مواطني الدولة الفيدرالية في مختلف الولايات المكونة بجنسية واحـدة وهي الجنسية الفيدرالية ،وهو اختصاص درجت كل الدسـاتير الفيدراليـة علـى إتباعه فقد أكد التعديل الرابع عشر للدستور الأمريكي الصادر سنة 1868 علـى هذه الصلاحية حيث ينص على إن ((جميع الأشخاص الذين يولدون في الولايات المتحدة أو يتجنسون بجنسيتها يملكون صفة المواطن للولايات المتحدة الأمريكيـة والولاية التي يقيمون فيها)). وقد جاء هذا التعديل للحد من الخلاف الذي حـدث بصدد لمن يكون ولاء المواطن للدولة الفيدرالية أم للولاية(4). و في العراق ينعقد الاختصاص في شؤون الجنسية إلى السلطات الفيدرالية حيث إن قانون الجنـسية العراقية , قانون اتحادي يسمو على قانون الإقليم كما إن نص المادة 110 مـن الدستور العراقي لعام2005 يؤكد ذلك حيـث إن تنظـيم أمـور الجنـسية مـن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية . كما إن المادة 93 مـن الدسـتور تنص على أن تختص المحكمة الاتحادية العليا في النظر بالقضايا التي تنشأ عـن

---

(1) يراجع المادة (9) من دستور العراق الدائم سنة2005.

(2)المادة (78) من الدستور العراقي الدائم .

(3)انظر المادة (80) من الدستور العراقي الدائم .

(4) القاضي نبيل عبد الرحمن حياوي ، الدولة الاتحادية الفيدرالية ، التنظيم الدستوري لقضايا الجنسية و الهجرة ، ط 1، المكتبة القانونية ، بغداد ، 200، ص 88 .

تطبيق القوانين الاتحادية فقد جاء في النص (تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي...ثالثاً:- الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيـق القـوانين الاتحاديـة , والقرارات والأنظمة والتعليمات والإجراءات الصادرة عـن الـسلطة الاتحاديـة ويكفل القانون حق كل من مجلس الوزراء وذوي الشأن من الأفراد وغيرهم حق الطعن المباشر لدى المحكمة ...). إذ إن ترك الأمر بيد الولايات قـد يجعلهـا تتحكم في شروط اعطائها وفقاً لما تقتضي مصالحهم كما إن الاعتراف للأقـاليم بممارسة هذا الاختصاص يؤدي الى نتائج سلبية من حيث إن الأجنبـي الـذي لا يصلح أن يكون مواطناً في إقليم معين قد يكون مواطناً في إقليم آخر .

الفرع الرابع: الاختصاص المالي

يعتبر هذا الاختصاص من الاختصاصات المهمة التي يختص به البرلمان ، إذ يمنح البرلمان بموجبه سلطة الرقابة على المالية العامة للدولة ومن خلاله يساهم البرلمان في رسم السياسة العامة للدولة ،[1] حيـث يـشكل الاقتـصاد الدعامـة الأساسية في قيادة الدولة وتنفيذ برامجها ، فبقدر ما يكون الاقتصاد متيناً تـستطيع الوزارة أن تنفذ منهاجها.ويمنح الدستور الأمريكي صلاحية اقتـراح مـشروعات القوانين الخاصة بتحصيل الإيرادات لمجلس النواب وعلـى أن يكـون لمجلـس الشيوخ الحق في إدخال التعديلات اللازمة علـى هـذه المـشروعات ،كمـا إن للكونجرس صلاحية فرض الضرائب والغرامات والرسوم والمكـوس وجبايتهـا واقتراض الأموال[2] ، وتحقيقاً للمساواة بين جميع الولايات اشـترط الدسـتور إن تكون الغرامات والرسوم والمكوس واحدة في جميع أنحاء الولايات[3] كما وأشـار في المادة (1/ف7) و المادة (1/ف8) بأن التجارة مـع الـدول الاجنبيـة وبـين الولايات الأمريكية ومع قبائل الهنود تكون من اختصاص السلطات الفيدرالية ،لان

(1) للمزيد يراجع هاملتون ، ماديسون، جاي، المصدر السابق، ص356 وما بعدها .

(2) يراجع المادة (1/ف7) و المادة (1/ف8) من الدستور الأمريكي .

(3) علي يوسف عبد النبي الشكري ، رئيس الدولة في الاتحاد الفيدرالي ، أطروحة دكتوراه مقدمه إلى كلية القانون , جامعة بغداد 1998، ص37 .

بعض الولايات قد لا تستطيع أن تصدر بضائعها أو تستوردها دون المرور باقليم ولاية أخرى وبدون هذا التنظيم الموحد فقد تقوم بعض الولايات بـسوء اسـتخدام سلطاتها وتعرقل تجارة الولايات الاخرى[1] .

وتعتبر الموافقة على مشروع الموازنة العامة من أهم الوظائف الماليـة لمجلـس النواب في العراق وذلك بعد تقديمها من قبل مجلس الوزراء يتم مناقشة ودراسـة المشروع من مختلف الاتجاهات التي رسمت لهذا (المشروع) ، وكذلك ما يتعلـق بالاعتمادات الإضافية وأحكام الرقابة المالية واعتماد الحساب الختامي وكـل مـا يتعلق بالقروض والضرائب وغيرها من التعهدات المالية التي يترتب عليها تنظيم طريقة الاتفاق من خزينة الدولة ، ولمجلس النواب إجراء المناقلـة بـين أبـواب وفصول الموازنة العامة ، وتخفيض مجمل مبالغها وله عند الضرورة أن يقتـرح على الوزارة زيادة إجمالي مبالغ النفقات[2].

الفرع الخامس: الاختصاص القضائي

درجت الدساتير الفيدرالية على إن تمنح للسلطات الفيدراليـة الاختـصاص بفصل المنازعات والقضايا التي تهم الدولة الفيدرالية ككل ،كمـا ويـتم تخويـل الجانب المهم من الاختصاص القضائي الفيدرالي إلى المحكمة العليا الفيدراليـة . ففي الولايات المتحدة الأمريكية يتجلى الدور الرئيسي للمحكمة العليـا فـي : أولاً الرقابة على الاتحاد التي تعني مراقبتها على مدى احترام توزيع الاختـصاصات المنصوص عليها في الدستور الاتحادي بين السلطات المركزية وبين الولايـات ، وإجبارهم على احترام هذا التوزيع وهذا يعني أن تصرفات السلطة التنفيذية تحت رقابة المحكمة الاتحادية . وثانياً : الرقابة على دستورية القوانين وهذه الوظيفـة وليد اجتهاد المحكمة العليا والتي تتمثل في ثلاثة أوجه :

---

(1) د. علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري ، المصدر السابق، ص77 .

(2)انظر المادة (62/أولا/وثانياً) من الدستور العراقي الدائم .

1- رقابة المحاكم المحلية في كل ولاية على القوانين المحلية بالنسبة إلى دستور الولاية.

2- رقابة المحكمة العليا على قوانين الولاية بالنسبة إلى الدستور الاتحادي .

3- رقابة المحكمة العليا على القوانين الاتحادية بالنسبة إلى الدستور الاتحادي .

في حين تتكون السلطة القضائية في الدستور العراقي الدائم من مجلس القضاء ، والمحكمة الاتحادية العليا ، ومحكمة التميز الاتحادية ، وجهاز الادعاء العام ، وهيئة الإشراف القضائي ، والمحاكم الاتحادية الأخرى التي تنظم بقانون .(1)

أ / مجلس القضاء الأعلى : والذي يتولى إدارة شؤون الهيئات القضائية ، وقد نص الدستور بان طريقة تكوينه واختصاصاته وقواعد سير العمل فيه ينظم بقانون (2)، بخلاف قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية الذي حدد رئيس وأعضاء المجلس واشترط ان يكون رئيس المحكمة التميز ونائبيه ضمن تشكيلة المجلس.ويمارس مجلس القضاء الأعلى الاختصاصات التالية (3):

1 ـ إدارة شؤون القضاء والإشراف على القضاء الاتحادي .

2 ـ ترشيح رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية ، ورئيس الادعاء العام ، ورئيس هيئة الإشراف القضائي ، وعرضها على مجلس النواب للموافقة على تعينهم .

3 ـ اقتراح مشروع الموازنة السنوية للسلطة القضائية الاتحادية ، وعرضها على مجلس النواب للموافقة عليها .

ب / المحكمة الاتحادية العليا : وهي هيئة قضائية مستقلة مالياً وإداريا ً، تتكون من عدد من القضاة ، وخبراء في الفقه الإسلامي ، وفقهاء القانون ، يحدد عددهم

(1)المادة (89) من الدستور العراقي الدائم .

(2)المادة (90) من الدستور العراقي الدائم .

(3) انظر المادة (91) من الدستور العراقي الدائم .

، وتنظم طريقة اختيارهم وعمل المحكمة بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب [1].أما اختصاصات هذه المحكمة فهي [2]:

1 ـ الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة .

2 ـ تفسير نصوص الدستور .

3 ـ الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحاديـة ، والقـرارات والأنظمة والتعليمات والإجراءات الصادرة عن الـسلطة الاتحاديـة ، ويـضمن القانون حق كل من مجلس الوزراء ، وذوي الشأن من الأفراد وغيـرهم ، حـق الطعن المباشر لدى المحكمة .

4 ـ الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية .

5 ـ الفصل في المنازعات التي تحصل فيما بين حكومات الأقاليم والمحافظات .

6 ـ الفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء .

7 ـ الفصل في تنازع الاختصاص بين القضاء الاتحادي ، والهيئـات القـضائية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ، وفيما بين الهيئات القضائية للأقاليم ، أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم .

8 ـ المصادقة على النتائج النهائية للانتخابات العامة لعضوية مجلس النواب .

وأخيرا نص الدستور بان قرارات المحكمة الاتحادية العليا باتة وملزمة للـسلطات كافة [3].

ووفقاً لهذه الاختصاصات التي يتمتع بها هذه المحكمة ، فان على عاتقها التزامات كبيرة ولها دور أساسي للحفاظ على التوازن السياسي ، لذا كان من الأفـضل أن يكون جل أعضاء هذه المحكمة من حملة الشهادات العليا وذو كفاءات عاليـة وان يكون قضاتها من خبراء القانون المدني وليس رجال الدين كما أشار إليه الـنص

---

(1)المادة (92) من الدستور العراقي الدائم.

(2)انظر المادة (93) من الدستور العراقي الدائم .

(3) المادة (94) من الدستور العراقي .

الدستوري لما قد يؤثر سلبا في النسيج المدني والتوازن الفيدرالي للدولة ، علماً إن ابرز التغيرات الذي حصلت في العراق بعد سقوط النظـام البائـد هـي إرسـاء استقلالية القضاء تنظيمياً ومالياً [1].

ومن جهة أخرى ان تكليف الدستور مجلس النواب بتنظيم عمل المحكمة الاتحادية وطريقة اختيار أعضائها قد يؤثر على عمل المحكمـة وقـدرتها علـى تحقيـق التوازن السياسي المطلوب منها ، بل كان من الأجدر أن يحدد الدسـتور طريقـة اختيار أعضائها بحيث أن تساهم الوحدات الفيدرالية مساهمة فعالة فـي تنظيمهـا وكيفية عملها ، ويتم ذلك عادةً عن طريق مجلس الأقاليم كمـا هـو الحـال فـي الولايات المتحدة الأمريكية بالنسبة لمجلس الشيوخ ، ومجلس البوندسـرات فـي المانيا ، أو عن طريق التوافق بين المكونات الرئيسية في الاتحاد [2].

أما الدستور العراقي الجديد فلم يشير إلى كيفية مشاركة الأقاليم ، ولا سـيما إقليم كردستان في اختيار أعضاء المحكمة الاتحادية العليا ، إلا ان اغلبيـة ثلثـي أعضاء مجلس النواب من الممكن أن تؤدي إلى مشاركة إقليم كردستان في هـذه المحكمة طبقاً لمبدأ التوافق المعمول به حالياً[3].

الفرع السادس : البريد والاتصالات

إنشاء مكاتب للبريد وطرق انتقال البريد، يكون من اختـصاص الـسلطات الفيدرالية وفقاً للدستور الأمريكي و حدد الدستور الالماني المهام الأساسية في هذا المجال بالإدارة الفيدرالية حصراً سواء كان بين الولايات أو بينها وبـين الاتحـاد والدول الأجنبية وذهب بذات الاتجاه الدستور الهندي والسلطات الفيدرالية العراقية تختص بالاختصاص ذاته . [4]

---

(1)لائحة التعديل الدستوري ، معهد الدراسات الإستراتيجية ، العراق منشور في مؤلف مأزق الدستور – المصدر السابق ص 288 .

(2)د. محمد كاظم المشهداني – النظم السياسية ,المكتبة القانونية , بغداد, 1991 ص 176

(3) لقمان عمر حسين - المصدر السابق ص 370 .

(4) تراجع المادة (1/ف7/8) من الدستور الأمريكي .

هذا وهناك اختصاصات أخرى غالباً (وليس دائماً) تمنح للسلطات الفيدرالية وهي:

أ - حماية الملكية الصناعية وحقوق المؤلفين والنشر(1) ونلاحظ بأن الدستور الهندي والعراقي لم يمنح الاتحاد صلاحية تنظيم وحماية الملكية الصناعية كما لم يشر إلى المؤلفين والنشر.

ب - وتختص السلطات الفيدرالية وفقاً للدستور الأمريكي بالموافقة على انضمام ولايات جديدة للولايات المتحدة الأمريكية والتصرف في القواعد والإجراءات الضرورية المتعلقة بالأراضي والعقارات والممتلكات الأخرى التابعة للولايات المتحدة الأمريكية(2) . وفرض شكل نظام الحكم الجمهوري(3) . ولقد جاءت هذه الاختصاصات استناداً إلى وحدة الشخصية الدولية للدولة الفيدرالية دون الولايات المكونة لها ، وباعتبار إن السلطات الفيدرالية هم الممثلون الرسميون للدولة .كما يختص الكونجرس بتحديد موعد اختيار الناخبين الرئاسيين الذين يدلون بأصواتهم لاختيار رئيس الدولة ، ويعين اليوم الذي يقترعون فيه وهو يوم يجب أن يكون واحداً في جميع الولايات(4) . كما وتختص السلطات الفيدرالية بإنشاء المحاكم ذات الدرجات الأقل من المحكمة العليا وفرض العقوبات على تزييف الأوراق المالية والسندات والعملة المعدنية المتداولة في الولايات المتحدة (م8/1) لأن أثار

المواد (7/72) و (8/72) و (87) و (163) من القانون الأساسي الالماني سنة 1949.و الفقرة (31) من القائمة الأولى من الجدول السابع الملحق بالمادة(246) من الدستور الهندي سنة 1950؛ المادة (110/سادسا) من الدستور العراقي الدائم .

(1) يراجع المادة (8/8/1) من الدستور الأمريكي والمادة (9/73) من القانون الأساسي لجمهورية المانيا الاتحادية .

(2) المادة (4) من الدستور الأمريكي .

(3) المادة (3) من الدستور الأمريكي.

(4) المادة (2/ف5) من الدستور الأمريكي.

هذه الجريمة تمتد لتشمل جميع أنحاء الدولة الفيدرالية وتؤثر في الثقة المالية لعملة الدولة أي ان آثارها لا تمس ولاية واحدة فقط(1).

ج-السكك الحديدية الفيدرالية والنقل الجوي : نلاحظ بأن القانون الأساسي الالماني أشار إلى النقل البري والجوي دون البحري على خلاف الدستور الهندي الذي أشار إلى كل أنواع النقل ومن ضمنها النقل النهري في المياه الداخلية (2) ولم نجد نصاً مماثلاً في الدستور الأمريكي والعراقي .

تختص السلطات الفيدرالية العراقية بتخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق وضمان مناسيب تدفق المياه إليه وتوزيعها العادل داخل العراق وفقاً للقوانين والأعراف الدولية ووضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية والإحصاء والتعداد العام للسكان(3) بالإضافة إلى أهم صلاحية للسلطات الفيدرالية العراقية وهي الحفاظ على وحدة العراق وسلامته واستقلاله وسيادته ونظامه الديمقراطي الاتحادي(4).

المطلب الثاني

الاختصاصات المشتركة

هناك جمله من الاختصاصات المشتركة بين السلطات الفيدرالية و سلطات الولايات ووفقاً للدستور الأمريكي من الاختصاصات المشتركة انه للولايات أن تفرض الضرائب على الواردات والصادرات بشرط موافقة الكونجرس عليها على إن يكون الإيراد الصافي لمنفعة خزانة الولايات المتحدة والموافقة على فرض

---

(1) د. علي يوسف الشكري، مباديء القانون الدستوري ، المصدر السابق، ص79 .

(2) المادة (6/73) من القانون الأساسي لجمهورية المانيا الاتحادية سنة 1949. و الفقرة (22) إلى (30) من القائمة الأولى من الجدول السابع الملحق بالمادة(246) من الدستور الهندي سنة 1950.

(3) المادة (110) من الدستور العراق الدائم سنة 2005.

(4) المادة (109) من الدستور العراق الدائم سنة 2005.

الضريبة على حمولة السفن او الاحتفاظ بالجند أو بالسفن الحربية في أثناء السلام. (1) . كما تملك الولايات غالبا حق اقتراح تعديل الدستور الفيدرالي (2) . ووفقاً للمادة الأولى من الدستور للهيئة التشريعية في الولاية اختصاص تحديـد مواعيـد إجراء انتخابات الشيوخ والنواب ومكانها وأساليبها، على أن للكونجرس فـي اي وقت أن يصدر قانوناً فيدرالياً يعدل هذه النظم ، ماعدا ما يتعلق بـدوائر انتخـاب الشيوخ (أعضاء مجلس الولايات) .

أما الاختصاصات المشتركة في دستور المانيـا الاتحاديـة وجمهوريـة الهنـد (3)فمنها ما يتعلق بالاختصاص التشريعي ، حيث ان من التشريعات تلك التي يتم تنظيمها على وجه الاشتراك وفقاً للدستور الالماني هي القانون المدني والقـانون الجنائي ونظام السجون والتنظيم القضائي وإجراءات التقاضي وشؤون المحاماة(4) ، والتأمين الاجتماعي(5) ، كما أشار الدستور الهندي على ان القـانون الجنـائي وقانون الإجراءات الجنائية والمدنية تعد من التشريعات المشتركة بين الـسلطات الفيدرالية وسلطات الولايات(6)

---

(1) المادة (1/ف2) من الدستور الأمريكي.

(2) المادة (5) من الدستور الأمريكي.للمزيد يراجع هاملتون ، ماديسون ، جاى ، المـصدر السابق، ص360 وما بعدها .

(3) نظمت المادة (74) من القانون الأساسي الالماني الاختـصاص التـشريعي المـشترك ، واحتوت هذه المادة على (23) اختصاص يمارسه الاتحاد على وجه الاشتراك مع الولايـات ونظمت القائمة الثالثة من الجدول السابع الملحـق بالمـادة (246) مـن الدسـتور الهنـدي الاختصاصات المشتركة واحتوت هذه القائمة على (47) اختصاصاً.

(3) المادة (1/74) من القانون الأساسي لجمهورية المانيا الاتحادية .

(4) المادة (7/74) من القانون الأساسي لجمهورية المانيا الاتحادية .

(5) الفقرة (1، 2، 13) من القائمة الثالثة من الجدول السابع الملحـق بالمـادة (246) مـن الدستور الهندي .

كما تشارك السلطات الفيدرالية مع الولايات وفقاً للدستور الالماني في تنظيم النقل البري والبحري والنهري(1) أما الدستور الهندي فيعتبرها اختصاصاً حصرياً للسلطات الفيدرالية .

أما السلطات الفيدرالية العراقية فإنها تمارس عدة اختصاصات مشتركة مع سلطات الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في الإقليم وهي تشمل إدارة الجمارك وتنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسية وتوزيعها ، ورسم السياسة البيئية ورسم سياسات التنمية والتخطيط العام ورسم السياسة الصحية العامة، ورسم السياسة التعليمية والتربوية العامة ورسم سياسة الموارد المائية الداخلية(2).

و تنص المادة (112/أولاً) من الدستور على أنه ((تقوم الحكومة الفيدرالية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة ، على ان توزع وارداتها بشكل منصف ..)) وتنص في الفقرة (ثانياً) من نفس المادة على أنه ((تقوم الحكومة الفيدرالية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة معاً برسم السياسات الإستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز ...)) .

وقد أثار الاختصاص بإدارة النفط والغاز بعض الخلافات لاسيما من جانب السلطات الفيدرالية العراقية وإقليم كوردستان ولا شك إن هذا النص يخرج من ضمن الاختصاصات المشتركة بحكم إن هذه المادة تأتي مباشرة عقب المادة التي تحدد السلطات الفيدرالية الحصرية وتأتي قبل المادة التي تحدد بالتفصيل الاختصاصات المشتركة، مما يدل على إن لها مركزا متميزا لايمكن معه القبول بوضعها ضمن الاختصاصات المشتركة مما يدل على إن المشرع الدستوري قد منح للنفط والغاز تنظيما خاصا وأنها تتطلب نوع من التعاون والتنسيق، بحيث لا

(1) راجع الفقرات (210، 23) من المادة (74) من القانون الأساسي لجمهورية المانيا الاتحادية .

(2) المادة (114) من دستور العراق الدائم سنة 2005.

يطبق عليها مبدأ أولوية قانون الإقليم الذي اخذ به الدستور العراقي لأنها لا تدخل لا في السلطات الحصرية ولا في السلطات المشتركة .

من جانب آخر فان المادة (112) قد ميزت بين الإدارة ورسم الـسياسات بالنسبة للنفط والغاز كما ميزت بين الحقول الحالية والمستقبلية حيث يمـنح هـذا النص للسلطات الفيدرالية صلاحية إدارة النفط والغاز من الحقول الحالية على أن تمارس تلك الإدارة بالتنسيق مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة أما الحقول المستقبلية التي سيتم الإنتاج فيها بعد نفاذ الدستور العراقـي عـام 2005 فـسيتم إدارتها ورسم السياسات الإستراتيجية من خلال الأقاليم أو المحافظات المنتجة.

وفي جميع الأحوال تبقى إيرادات النفط والغاز ملكا لكل الشعب العراقي فـي كل الأقاليم والمحافظات(1).

نؤكد في الختام بان المشرع العراقي لم يكن موفقا في إعطاء قـانون الإقلـيم الأولوية في مجال الاختصاصات المشتركة استنادا إلى نص المـادة (115) منـه ,حيث خالف المشرع إلى حد كبير المستقر في الدسـاتير الفيدراليـة ، وإذا كـان البعض يلتمس له بعض العذر على الأقل في هذه المرحلة من الحياة الدسـتورية والسياسي للدولة العراقية فان هذا الاسلوب قد يقود مستقبلا العديد من المنازعات في الاختصاص بين السلطة الفيدرالية والأقاليم خاصة في ضوء الصياغة الغامضة التي تكتنف بعض نصوص الدستور .

---

(1) المادة (111) من الدستور العراقي الدائم سنة 2005.

الفصل الثالث

ضمانات المحافظة على توزيع الاختصاصات بين السلطات الفيدرالية وسلطات الولايات

إن توزيع الاختصاصات بين السلطات الفيدرالية وسلطات الولايات في الدستور الفيدرالي بطريقة تضمن لكل منها التمتع باختصاصات مانعة من الناحية النظرية لا يكفي لاستمرارية النظام الفيدرالي وديمومته في الواقع العملي وذلـك لاحتمال انتهاك هذا التوزيع الدستوري من قبل الطرفين ،لذلك ينبغـي أن تتـوافر ضمانات قانونية خاصة للمحافظة على هذا التوازن الدستوري ونـرى إن هـذه الضمانات تتمثل في وجود القضاء الدستوري الفيدرالي ومجلس الولايات.وهذا ما سنبحثه في مبحثين وعلى النحو الآتي:

المبحث الأول

القضاء الدستوري الفيدرالي

إن الاستمرار والمحافظة على النظام الفيدرالي تـستوجب أن يتعامـل الدسـتور الفيدرالي مع الولايات باعتبارها كيانات دستورية متميزة ومن ثم مشاركتها فـي السلطات الفيدرالية لكي تدافع عن مصالحها عند صنع القرارات الفيدرالية، كما إن وجود القضاء الدستوري المختص في تفسير الدستور والبـت فـي المنازعـات ودستورية القوانين ضروري للمحافظة على التوازن الذي يقيمـه الدسـتور بـين السلطات الفيدرالية وسلطات الولايات .

يقصد بالقضاء الدستوري، المحكمة العليا أو الهيئة القضائية التي قد تسمى المجلس الدستوري، السلطة الدستورية التي أوجدتها الإرادة الشعبية كما هو الحال

فيما يخص بقية السلطات وتم تحديد صلاحياتها بشكل حصري وذلك لكي تحـافظ بالدرجة الأولى على احترام قواعد توزيع الاختصاصات بين السلطات[1] . ولذلك عندما يجد القضاء الدستوري الفيدرالي إن قانونا ما قد انتهك التوزيع الدسـتوري للاختصاصات فمن الضروري أن يعلن عدم دستورية هذا القانون أو يبطله وفقـاً للأسس الفيدرالية ولما كان الدستور الفيدرالي يحدد نطاق الاختـصاصات بـدون تحديد النشاطات الداخلة في هذا النطاق لذلك فقد يثير درجة من الشك والتعارض حول دستورية القوانين التي تسنها البرلمانات المختلفة(2) .

ويذهب الفقيه (اندرية هوريو) إلى إن ضرورة الرقابة علـى دسـتورية القوانين يرجع إلى المفهوم التعاهدي للنظام الفيدرالي السائد في القرن التاسع عشر وطبيعة الأشياء حيث لن الدستور لم ينص على إجراء لقمـع التجـاوزات علـى الفيدرالية (3) .

والحقيقة أن الواقع التعددي في النظام الفيدرالي والازدواجية فـي الدسـاتير والقوانين هي التي أظهرت أهمية القضاء الدستوري الذي تناط به مهمـة الـسهر على الدستور الفيدرالي لأن له الكلمة الأخيرة في الرقابة على دستورية القـوانين وتفسير الدستور والفصل في المنازعات التي قد تحدث بين مـستويات الـسلطات لكي يفرض احترام قاعدة توزيع الاختصاصات (4).

وسنحاول بيان ذلك من خلال مطلبين وعلى النحو التالي:

---

(1) د. أمين عاطف صليبا، دور القضاء الدستوري في إرساء دولة القانون دراسـة مقارنـة المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس-لبنان، 2002، ص114. ؛ جميلة مسلم الشريجي، المصدر السابق، ص220.

(2) رونالد ل. واتس، نماذج المشاركة الفيدرالية في السلطة، المصدر السابق، ص42 .

(3) المشار اليه في د.محمد عمر مولود ،المصدر السابق ،ص 426.

(4)د. اسماعيل الغزال، الدساتير و المؤسسات السياسية ،مؤسسة عزالدين للطباعـة والنـشر ،بيروت ،1996،ص 461.؛ د. أمين عاطف صليبا، المصدر السابق، ص184 .

المطلب الأول

اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا في قانون إدارة الدولة

بعد انتقال العراق إلى مرحلة جديدة وتبني الفيدرالية كشكل للدولة وإقـرار واقـع إقليم كردستان في الوثيقة الدستورية المتمثلة بقانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية التي نصت مبادئها على الحقوق والحريات الأساسية , ولأجل ضمان عدم التجاوز على تلك الحقوق والنظر فيما يحصل من منازعات بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان والمحافظات والإدارات المحلية كان لابد من جهة تتـولى مهمة الرقابة على شرعية القوانين وإلغاء ما يتعارض منها مع قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية ([1]).

لذلك حدد قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية الـصادر عـام 2004 اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا في المادة 44 حيث نصت على اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا :

1- الاختصاص ألحصري والأصيل في الدعاوى بين الحكومة العراقية الانتقاليـة وحكومات الأقاليم وإدارات المحافظات والبلديات والإدارات المحلية .

2- الاختصاص ألحصري والأصيل , بناء" على دعوى من مدع أو بنـاء" علـى إحالة من محكمة أخرى في دعاوى بأن قانونا" أو نظاما" أو تعليمات صادرة عـن الحكومة الاتحادية أو حكومات الأقاليم أو إدارات المحافظات والبلديات والإدارات المحلية لا تتفق مع هذا القانون.

3- تحديد الصلاحيات الاستئنافية التقديرية للمحكمة العليا الاتحادية بقانون اتحادي

---

(1) مكي ناجي – المحكمة الاتحادية العليا في العراق – دار الضياء للطباعـة والتـصميم – النجف الاشرف – الطبعة الأولى 2007ص 37

وقد أضاف النص انه إذا قررت المحكمة العليا أن قانونا" أو نظاما" أو تعليمات أو إجراء جرى الطعن به غير متفق مع هذا القانون فيعد ملغيا" .

وقانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية في هذه الحالة أخذ بدعوى الإلغاء , ومن خلال التطبيقات القضائية للمحكمة الاتحادية العليا إنها لم تلغ النص المخالف للدستور بأثر رجعي وإنما من تاريخ صدور الحكم كما في حكمها بعدم دستورية المادة (15 / ثانيا") من قانون الانتخابات رقم 16 لسنة 2005 لتعارضها مع أحكام المادة (49 / أولا") من دستور العراق لعام 2005 .

هذا و تضع المحكمة الاتحادية العليا نظاما" لها بالإجراءات اللازمة لرفع الدعوى وللسماح للمحامين بالترافع أمامها وتقوم بنشره وتتخذ قراراتها بالأغلبية البسيطة ما عدا القرارات بخصوص الدعاوى المنصوص عليها في المادة (44/ب/1) التي يجب أن تكون بأغلبية الثلثين وتكون ملزمة ولها مطلق السلطة بتنفيذ قراراتها بضمن ذلك إصدار قرار بازدراء المحكمة وما يترتب على ذلك من إجراء.

وعلى ذلك فان المحكمة تصدر قراراتها في الدعاوى الناشئة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم وإدارات المحافظات والبلديات والإدارات المحلية , حيث تصدر المحكمة قراراتها بأغلبية خاصة وهي الثلثين .

واستنادا" للمادة 44 من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية والقسم الثاني من ملحقه وبناءا" على موافقة مجلس الرئاسة أصدر مجلس الوزراء قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم 30 لسنة 2005 وعلى ضوء المادة 9 من قانون المحكمة الذي جاء فيه ((تصدر المحكمة الاتحادية العليا نظاما" داخليا" تحدد فيه الإجراءات التي تنظم سير العمل في المحكمة وكيفية قبول طلبات وإجراءات الترافع وما يسهل تنفيذ أحكام هذا القانون...))

وقد نص في المادة الرابعة من قانون المحكمة رقم 30 لسنة 2005 على اختصاصات المحكمة وهي :

أولا" : الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية .

ثانيا" : الفصل في المنازعات المتعلقة بشرعية القـوانين والقـرارات والأنظمـة والتعليمات والأوامر الصادرة من أية جهة تملك حـق إصـدارها وإلغـاء التـي تتعارض منها مع أحكام قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية ويكون ذلك بناء" على طلب من محكمة أو جهة رسمية أو من مدع بمصلحة .

ثالثا" : النظر في الطعون المقدمة على الأحكام والقرارات الصادرة مـن محكمـة القضاء الإداري .

رابعا" : النظر بالدعاوى المقامة أمامها بصفة استئنافية وينظم اختصاصها بقانون اتحادي .

إن المحكمة الاتحادية العليا علاوة على ممارستها لاختـصاصاتها التـي حـددت بالرقابة على دستورية القوانين والفصل في المنازعات بين الحكومـة الاتحاديـة والأقاليم أو بين الأقاليم فيما بينها أو بينها وبين المحافظـات , فقـد أنـيط بهـا اختصاص آخر يتعلق بالطعن في الأحكام والقرارات التي تصدرها محكمة القضاء الإداري والتي تخضع للطعن أمام الهيئة التمييزية في مجلس شورى الدولة قبـل صدور قانون المحكمة الاتحادية العليا بالأمر رقـم 30 لـسنة 2005 فالمحكمـة الاتحادية العليا تمارس اختصاص محكمة التمييز بالنسبة للأحكام الـصادرة مـن محكمة القضاء الإداري , ويقدم الطعن في الأحكام والقـرارات التـي تـصدرها محكمة القضاء الإداري بواسطة رئيس محكمة القضاء الإداري بعد استيفاء الرسم القانوني عنها وتسجل الدعوى حسب أسبقية ورودها في سجل خـاص للقـضايا التمييزية التي تخص القضاء الإداري , وتنظر المحكمة الاتحادية العليـا بـالطعن ويجوز لها عند الاقتضاء دعوة الخصوم للاستيضاح منهم عن بعض النقاط التـي تروم الاستيضاح عنها .

المطلب الثاني

اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا في دستور عام 2005

أورد دستور العراق لسنة 2005 اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا بشكل أوسع مما جاء في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة 2004 كما إن الاختصاص المتعلق بالنظر في الدعاوى المقامة أمام المحكمة بصفة استئنافية والواردة في المادة (4 / رابعا") من قانون المحكمة رقم 30 لسنة 2005 استبعد من اختصاصات المحكمة في ظل الدستور .

والاختصاصات التي نص عليها الدستور في المادة 93 مايلي :

أولا" : الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة .

تعد الرقابة على دستورية القوانين في الدول الفيدرالية امراً ضرورياً بل حتمياً وبدونها لا تقوم الفيدرالية ،لذلك ومن اجل استمرارية النظام الفيدرالي يجب أن تكون هناك الوسيلة التي تكفل نفاذ التوزيع الدستوري للاختصاصات والتي تمنع الولايات من التجاوز على اختصاصات السلطات الفيدرالية والعكس [1] . كما إن الازدواجية في القوانين تفترض وجود توازن و تراتب بين تلك القوانين المختلفة،حيث إن التناقض بين القوانين الفيدرالية و قوانين الولايات يؤدى حتما إلى انهيار الفيدرالية [2].

وتباشر الرقابة على دستورية القوانين في بعض الأحيان من قبل هيئة أو لجنة ذات صبغة سياسية غير قضائية.

وقد انفردت فرنسا منذ أواخر القرن الثامن عشر في الدعوة إلى إيجاد هيئة سياسية يكون من اختصاصها إلغاء جميع القوانين التي تسن مخالفة لأحكام

---

(1) مكي ناجي ,المصدر السابق ، ص163 .

(2) د. أمين عاطف صليبا، المصدر السابق، ص184.

الدستور. ولم تعهد بهذه المهمة إلى القضاء بسبب السمعة السيئة له في ذلك الوقت ([1])

وقد أخذت العديد من الدول عن فرنسا هذا النوع من الرقابة مع اختلاف بين دستور وآخر. فاخذ الاتحاد السوفيتي السابق بهذا الأسلوب في دستور عام1977 وجعل الرقابة من اختصاص السلطة التشريعية كما اخذ به دستور ألمانيا الديمقراطية في دستورها لعام 1949 و بلغاريا في دستورها لعام1947 والصين في دستورها لعام1954.

وقد أناط الدستور الفرنسي الحالي الصادر عام 1958 مهمة الرقابة إلى هيئة اسماها المجلس الدستوري تتكون من نوعين من الأعضاء: تسعة أعضاء يتم تعيينهم من قبل رئيس الجمهورية ورئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ. كما يضم المجلس رؤساء الجمهورية السابقون للاستفادة من خبراتهم السياسية التي اكتسبوها من سني خدمتهم من ناحية أخرى. أما رئيس المجلس فيعين من بين أعضاء المجلس من قبل رئيس الجمهورية. ([2])

ويتميز هذا النوع من أنواع الرقابة على دستورية القوانين في انه يمارس رقابه وقائية على القوانين غير الدستورية وهي في مرحلة تشريعها قبل ان تصدر، لكنه على الرغم من ذلك تعرض للانتقاد من حيث إن تحريكها يعود أما للسلطة التشريعية أو التنفيذية مما يقيم الرقابة على اعتبارات سياسية أكثر من إقامتها على اعتبارات قانونية وموضوعية ([3])بحكم ان جهة الرقابة غالباً ما تتكون من هيئة يتم تعيينها أو اختيارها من إحدى هاتين السلطتين ولا شك إن الطابع

(1) د. اسماعيل مرزة ، المصدر السابق ,ص169

(2) د. إحسان حميد ألمفرجي – نظرية الدستور – وزارة التعليم العالي والبحث العلمي - العراق 1990، ص173.

(3) د. احسان المفرجي، المصدر السابق، ص175.

السياسي يتدخل في هذا التعيين مما يفقدها الاستقلال والحياد الأمني في ممارسة دورها الرقابي.

وقد تكون الرقابة قضائية على دستورية القانون:

بموجب هذا النوع من الرقابة يمارس القضاء مهمة الفصل فيما إذا كان القانون دستوريا من عدمه ويتم ذلك في الغالب بإتباع طريقين هما:

1- رقابة الامتناع أو الدفع الفرعي:

ويتم ذلك بان يهمل القضاء القانون غير الدستوري ويمتنع عن تطبيقه في القضية المعروضة. وقد اتبعت هذه الطريقة من طرق الرقابة في الولايات المتحدة الأمريكية. وتتم من خلال نزاع قضائي يدفع فيه احد الخصوم بان القانون المراد تطبيقه عليه غير دستوري فتنظر المحكمة في هذا الدفع فإذا ثبت لديها انه مخالف للدستور امتنعت عن تطبيقه وإذا ظهر العكس استمرت في نظر النزاع.

ومن الجدير بالذكر انه ليس في الدستور الأمريكي نص صريح يرجح أو يقر مبدأ الرقابة القضائية على دستورية القوانين. لكن نص المادة السادسة من الدستور قد أكد إن ((هذا الدستور وقوانين الولايات المتحدة التي تصدر طبقا له.. تكون هي القانون الأعلى للبلاد، ويكون القضاة في جميع الولايات ملزمين به،ولا يعتد بأي نص في الدستور أو قوانين أية ولاية يكون مخالفاً لذلك)). ([1])

وقد ذهب الرأي الراجح في الفقه الدستوري الأمريكي إلى القول بان الرقابة على دستورية القوانين هي بطبيعتها من اختصاص السلطة القضائية بحكم إنها تمتلك ميزة البعد عن التأثير السياسي فضلا عن الخبرة ([2])

---

(1) جيروم. بارون و س. توماس دينس، الوجيز في القانون الدستوري، المبادئ الاساسية للدستور الامريكي، الجمعية المصرية لنشر المعرفة، 1980، ص51.

(2) جيروم. بارون، المصدر السابق، ص52.

مع إن البعض قد ذهب إلى إن إسناد هذه السلطة للقضاء فيه اعتـداء علـى اختصاص السلطة التشريعية ويجعل منها سلطة سياسية أعلى من سـلطة الأمـة الممثلة ببرلمانها. ([1])

ووفق هذا النوع من الرقابة وعندما تحكم إحدى المحاكم في دعوى أمامها بعدم دستورية قانون ما فإنها لا تلغي القانون وإنما تمتنع عن تطبيقه ويظـل القـانون سليما على الرغم من ذلك ويجوز لمحكمة أخرى إن تطبقه كما يصح إن تطبقـه ذات المحكمة التي امتنعت عن تطبيقه في قضية أخرى إذ إن حجية الحكم بعـدم الدستورية نسبية يقتصر أثرها على طرفي النزاع. (ما لم يكن الحكم الصادر بعدم الدستورية صادرا من المحكمة الاتحادية العليا) إذ إن الحكم الصادر من المحكمـة الاتحادية العليا بإلغاء القانون لعدم دستوريته يسري في مواجهة الكافة .

ويعد هذا الطريق الأسلوب الأكثر نجاحا في فرض الرقابـة علـى دسـتورية القوانين في الدول التي تخلو دساتيرها من النص صراحة على حق القـضاء فـي الرقابة على دستورية القوانين، إذا ما دفع أمامه – أثناء نظر دعوى مرفوعـة – بعدم دستورية قانون ما واجب التطبيق. ومن ذلك ما درج عليه القضاء المصري في ظل دستور عام 1956 ودستور عام 1958 رغم خلوهما من نصوص تنظـيم الرقابة. ([2])

2- الطعن في دستورية القوانين بطريق الدفع الأصلي أو رقابة الإلغاء.

يجيز هذا النوع من الرقابة لبعض المحاكم إلغاء القانون غير الدستوري وإنهاء العمل به وقد يكون هذا الحكم قبل صدور القانون فتسمى رقابة الإلغاء الـسابقة أو بعده فيسمى رقابة الإلغاء اللاحقة. وبسبب خطورة الأثر المترتب على هذا الحكم والمتمثل بإلغاء تشريعات البرلمان، حرصت الـدول علـى إن تمارسـه محـاكم دستورية عليا متخصصة أو أعلى درجات القضاء في الدولة، كما لم تجز الكثـر

---

(1) د. اسماعيل مرزا، المصدر السابق، ص180.

(2) د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، المصدر السابق، ص756

منها للأفراد إن يطعنوا مباشرة في دستورية القوانين بينما أجـاز بعـضها ذلـك بطريق غير مباشر بان يتقدموا بالطعن بعدم دستورية قـانون مـا أمـام بعـض المحاكم، فان اقتنعت هذه المحكمة بجدية الطعـن تقـدمت بـه إلـى المحكمـة الدستورية. ([1])

ومن الدول التي أخذت بهذا الأسلوب من طرق الرقابة، العراق في ظل القانون الأساسي عام 1925 حيث أناط فحص دستورية القوانين بمحكمة عليا وجعل حق الطعن في دستورية القانون من اختصاص السلطة التنفيذية دون الأفراد.

وهذا الأمر منتقد لأنه حرم المواطنين من ضمانة أساسية لكفالة احترام الدستور وما يتضمنه من حقوق وحريات.

كما اخذ الدستور الايطالي لعام 1947 بتشكيل محكمة دستورية مـن خمـسة عشر قاضياً تمتلك سلطة إلغاء القانون غير الدستوري اعتباراً من تاريخ صـدور الحكم.

واخذ به الدستور المصري الحالي الصادر في 11 سبتمبر 1971 بـان جعـل الرقابة على دستورية القوانين من اختصاص المحكمة الدستورية العليا بعد إن نبذ المشرع الدستوري نظام الرقابة السياسية على دستورية القوانين.

على الرغم من مزايا الرقابة القضائية بطريق الدعوى المباشرة إلا إنها لم تسلم من النقد من جانب من الفقه باعتبار إنها تمثل خروجا على حدود مهمة القـضاء وتؤدي إلى إقحامه في المجال التشريعي وإهداره لعمل السلطة التشريعية، مما يعد مساسا بمبدأ الفصل بين السلطات. كما إن إعطاء المحكمة سلطة إلغـاء القـانون، يعطيها مركزا قويا ونفوذا كبيراً باتجاه سلطات الدولة الأخرى لاسـيما الـسلطة التشريعية. ([2])

---

(1) د. اسماعيل مرزا، المصدر السابق، ص93

(2) د. احسان المفرجي، المصدر السابق، ص182

3- المزج بين طريقتي الدفع الفرعي و الدعوى الأصلية

من طرق الرقابة القضائية على دستورية القوانين في بعض الدول أيضا طريقـة المزج بين الدعوى الأصلية (دعوى الإلغاء) والدفع بعدم الدستورية ويـتم هـذا الأسلوب بان يتقدم الأفراد بالطعن بعدم دستورية قانون ما أمام إحدى المحـاكم , فان اقتنعت بجدية الطعن تقدمت به إلى المحكمة الدستورية .

وهذه الطريقة تفترض وجود دعوى يراد فيها تطبيق قانون معـين فيـدفع أحـد الخصوم بعدم دستورية هذا القانون , وفي هذه الحالة لا تفصل المحكمة في صحة الدفع بل تؤجل النظر في الدعوى وتحيل الطعن في دستورية القانون إلى المحكمة الدستورية التي يكون لحكمها حجية مطلقة تجاه الكافة .

وقد جاء دستور جمهورية العراق لعام 2005 مقرراً للرقابة علـى دسـتورية القوانين والأنظمة وأوكل هذا الاختصاص إلى المحكمة الاتحادية وقـد ورد فـي المادة 92 من الدستور ((اولاً:- المحكمة الاتحادية العليا هيئة قـضائية مـستقلة مالياً وإداريا.. ثانياً:- تتكون المحكمة الاتحادية العليا من عدد من القضاة، وخبراء في الفقه الإسلامي، وفقهاء القانون، يحدد عددهم، وتنظيم طريقة اختيارهم، وعمل المحكمة بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب)). وفي المادة (93) أورد الدستور اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا ومنها:

الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة، وتفسير نصوص الدستور، والفـصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيـق القـوانين الاتحاديـة والقـرارات والأنظمـة والتعليمات والإجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية ويكفل القانون حق كل من مجلس الوزراء، وذوي الشأن، من الأفراد وغيرهم حق الطعـن المباشـر لـدى المحكمة.

ويتبين من هذا النص إن المشرع الدستوري قد تلافى النقص الحاصـل فـي القانون الأساسي لعام 1925 والدستور المؤقت لعام 1967 من حيث انه قد سـمح للأفراد الطعن في دستورية القوانين مباشرة لدى المحكمة العليـا. كمـا إن هـذه المحكمة تمارس إلى جانب الرقابة على دستورية القوانين اختصاصات اخرى من

قبل النظر في المنازعات الحاصلة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية والمنازعات التي تحصل بين حكومات الأقاليم والمحافظات إلى جانب الفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء والمصادقة على النتائج النهائية للانتخابات العامة لعضوية مجلس النواب.

كما تتمتع هذه المحكمة بسلطة الفصل في تنازع الاختصاص بين القضاء الاتحادي والهيئات القضائية في الأقاليم والمحافظات وبين الهيئات القضائية في الأقاليم والمحافظات.

ومن الجدير بالذكر ان تشكيل المحكمة العليا قد جاء من نوعين من الأعضاء قضاة وغير قضاة من فقهاء قانون وخبراء في الفقه الإسلامي. وإذا كنا نؤكد على ضرورة احتواء المحاكم الدستورية على أعضاء متنوعين في هذا المجال وأكثر إدراكا وفهماً لطبيعة القضايا المطروحة وخاصة فقهاء الشريعة الإسلامية، بحكم إن الدستور قد اعتبر ثوابت أحكام الإسلام جزء من الدستور بنص المادة (2) منه ولا يجوز إصدار قانون يتعارض معها.

إلا إننا نجد إن هؤلاء الأعضاء من غير القضاة سيشكلون عبئاً على المحكمة عندما تنظر في المنازعات غير المتعلقة بدستورية القوانين وتفسير الدستور، وهي منازعات قضائية بحتة كالنظر في تنازع الاختصاص بين هيئات القضاء المختلفة أو تلك المتعلقة بالفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء.

وكان من المناسب أن يتم تشكيل محكمة دستورية عليا متخصصة في العراق تحتوي على قضاة محترفين وآخرين من القانونيين والفقهاء المسلمين للنظر في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين وتفسير الدستور حصراً وان تترك المنازعات الأخرى للمحكمة العليا لينظرها القضاة حسب اختصاصهم.

ويبدو أن الرقابة التي تمارسها المحكمة الاتحادية العليا في العراق تتمثل بطريقين:

1- المزج بين الدفع الفرعي ودعوى الإلغاء ويتم الطعن في دستورية القـوانين حسب هذا الطريق في حالتين :

أ- أن يتم الطعن من خلال المحاكم بطلب من تلقاء نفسها أثناء نظرهـا دعـوى ودون دفع من المتقاضيين ويتضح هذا من نص المادة 3 من النظـام الـداخلي للمحكمة حيث ورد : ((إذا طلبت إحدى المحاكم من تلقاء نفسها أثنـاء نظرهـا دعوى البت في شرعية نص في قانون أو قرار تـشريعي أو نظـام أو تعليمـات يتعلق بتلك الدعوى فترسل الطلب معللا" إلى المحكمة الاتحادية العليا للبت فيه ولا يخضع هذا الطلب إلى الرسم)) ([1])

وهذا النص أعطى للمحاكم على اختلاف درجاتها أثناء نظرها دعوى مدنيـة أو جزائية , عندما تجد أن النص القانوني أو النظام أو تعليمات واجبة التطبيق علـى وقائع الدعوى مخالفة للدستور فلها أن تطلب من تلقاء نفسها البت فـي شـرعية النص وترسل طلبا" معللا" إلى المحكمة الاتحادية العليا غير خاضع للرسم , وهنا فان محكمة الموضوع لا تلغي النص وإنما تحيله إلى المحكمة الاتحادية العليا التي تقوم بدورها التحقق من دستورية أو عدم دستورية النص المحال إليها من محكمة الموضوع , والإلغاء يكون من اختصاص المحكمة الاتحادية العليا دون غيرها .

ومن التطبيقات القضائية للمحكمة الاتحادية العليا في هذا الخصوص الدعوى المقامة بمناسبة طلب محكمة التمييز الاتحادية بموجب كتابها المـرقم 52 / 53 / 71 / الهيئة العامة / 2006 والمؤرخ في 11 / 4 / 2006 النظر في دسـتورية نص المادة (20/ أولا – ثالثا) من قانون التقاعد الموحد رقـم 27 لـسنة 2006 والبت في شرعيته والتي نصت على انه (للمعترض وللمعترض عليه أن يميـز قرار لجنة تدقيق قضايا المتقاعدين لدى الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة خـلال ستين يوما من تاريخ تبليغه بقرار اللجنة المذكورة ويكون قـرار الهيئـة العامـة الصادر بذلك قطعيا) حيث ترى الهيئة العامة بان المادة 47 من دستور جمهورية

---

(1) أنظر المادة 3 من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم 1 لسنة 2005

العراق نصت بان تكون السلطات الاتحادية من السلطات التـشريعية والتنفيذيـة والقضائية تمارس اختصاصاتها ومهماتها على أساس مبدأ الفصل بين الـسلطات .وحيث أن مجلس شورى الدولة يرتبط بوزارة العدل ولا يعد من أجهزة الـسلطة القضائية فهو تابع للسلطة التنفيذية ويتكون من رئيس وأعضاء غالبيتهم المطلقـة من غير القضاة ومن ثم فان نظر الطعون من قبل المجلس المذكور يخـل بمبـدأ الفصل بين السلطات .

وقد خلصت المحكمة إلى قرارها الذي ورد فيه (لدى التـدقيق والمداولـة مـن المحكمة الاتحادية العليا وجد أن الفقرة (أ) من البند أولا" من المادة 20 من قانون التقاعد الموحد رقم 27 لسنة 2006 نصت بتشكيل لجنة تسمى (لجنة تدقيق قضايا المتقاعدين) برئاسة قاضي من الصنف الثاني ينتدبه مجلس القضاء وعضوين من الموظفين القانونيين لا تقل درجتهما عن مدير احدهما من وزارة المالية والآخـر من وزارة الدفاع تتخذ قراراتها بالأكثرية وينظـر فـي جميـع قـضايا التقاعـد المعترض عليها الناشئة من تطبيق أحكام القانون المذكور , لذا تجد هذه المحكمـة أن هذه اللجنة هي لجنة خاصة شكلت بموجب قانون التقاعد الموحد رقم 27 لسنة 2006 للنظر في شؤون المتقاعدين من موظفي الدولة من حيث الحقوق التقاعدية وان القرارات التي تصدرها هي قرارات إدارية ذات طبيعة خاصة تغلب عليهـا الصفة الإدارية وليست قرارات قضائية صرفة بالرغم مـن أن اللجنـة يترأسـها قاضي ينتدبه مجلس القضاء لذا فان القرارات التي تصدرها تعتبر قـرارات ذات طبيعة خاصة وحيث أن البند أولا" من المادة 20 من قانون التقاعد الموحد عـين مرجع الطعن في القرارات التي تصدرها اللجنة المذكورة لدى الهيئة العامـة لـذا للأسباب المتقدمة فان النص المتقدم المنصوص عليه في البند ثالثا" من المادة 20 من قانون التقاعد الموحد رقم 27 لسنة 2006 لا يتعارض مع مبدأ الفـصل بـين السلطات ومبدأ استقلال القضاء والتدخل في شؤون السلطة القـضائية مـن قبـل

السلطة التنفيذية ويكون طلب الهيئة العامة لمحكمة التميز المشار إليه أعلاه غيـر وارد , لذا قرر رد الطلب) ([1]) .

ب- أن يدفع احد الخصوم في دعوى تنظرها احد المحاكم بان النص القانوني أو القرار المراد تطبيقه علية غير دستوري فيكلف الخصم بتقديم هذا الدفع بـدعوى فتبت هي في قبول الدعوى فإذا قبلتها ترسلها مـع المـستندات إلـى المحكمـة الاتحادية العليا للبت بعدم الشرعية وفق تفصيل أوردته المادة 4 من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا التي جاء فيها ((إذا طلبت إحدى المحاكم الفـصل فـي شرعية نص في قانون أو قرار تشريعي أو تعليمات أو أمر بناء" على دفع احـد الخصوم بعدم الشرعية فيكلف الخصم بتقديم هذا الدفع بدعوى , وبعـد اسـتيفاء الرسم عنها تبت في قبول الدعوى فإذا قبلتها ترسلها مع المستندات إلى المحكمـة الاتحادية العليا للبت بعدم الشرعية وتتخذ قرارا" باستئخار الدعوى الأصلية للنتيجة , أما إذا رفضت الدفع فيكون قرارها بالرفض قابلا" للطعن أمام المحكمة الاتحادية العليا)) ([2])

ومن الجدير بالذكر أن هذا النص لم يحدد مدة للخصم يلتزم خلالها برفع الدعوى, وكان الاجدى بالمشرع ان يحدد هذه المدة للتثبت من جدية الطاعن أمامها الأمـر الذي يمنع المماطلة و كسب الوقت أو إضاعته على حساب العدالة , مما يستدعي معالجة هذا الموضوع .

---

(1) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا العراقية في الدعوى رقم 10 / اتحاديـة / فـي 29 /5/ 2006 المنشور في الموقع الالكتروني للمحكمة
http://www.iraqijudicature.org/fedraljud.html

(2) ينظر المادة 4 من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم 1 لسنة 2005

2- طريقة الدعوى المباشرة (دعوى الإلغاء)

الأسلوب الأخر الذي اتبعته المحكمة الاتحادية العليا للرقابة على دستورية القوانين هو طريق الدعوى الأصلية أو المباشرة , وهو ما يتبين من نص المادة الخامسة من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا حيث جاء فيها ((إذا طلبت إحدى الجهات الرسمية بمناسبة منازعة قائمة بينها وبين جهة أخرى الفصل في قانون أو قرار تشريعي أو نظام أو تعليمات أو أمر فترسل الطلب بدعوى إلى المحكمة الاتحادية العليا معللا" مع أسانيده وذلك بكتاب موقع من الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة)) .

وهذا النص يفترض وجود منازعة بين جهة رسمية و جهة أخرى رسمية أو غير رسمية .ويجب لإقامة هذه الدعوى أن تقدم الأسباب بكتاب موقع من الوزير إذا كانت جهة رسمية مرتبطة بوزارة , أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة ويطلق على هذه الدعوى كما بينا سابقا بالدعوى المباشرة أو دعوى الإلغاء .

و تستند المحكمة الاتحادية العليا في اختصاصها هذا إلى نص المادة (4 / ثانيا") من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم 30 لسنة 2005 التي نصت على انه ((الفصل في المنازعات المتعلقة بشرعية القوانين والقرارات والأنظمة والتعليمات والأوامر الصادرة من أية جهة تملك حق إصدارها وإلغاء التي تتعارض منها مع أحكام قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية , ويكون ذلك بناءا" على طلب من محكمة أو جهة رسمية أو من مدع بمصلحة)) .

ومن الجدير بالذكر أن هذا النص يسمح لكل مدع بمصلحة بما في ذلك الأفراد أن يرفع الدعوى أمام المحكمة الاتحادية العليا للنظر بشرعية القوانين والقرارات والأنظمة والتعليمات والأوامر الصادرة من أية جهة تملك حق إصدارها وإلغاء التي تتعارض منها مع أحكام الدستور .

ومن التطبيقات القضائية لدعوى الإلغاء قرار المحكمة الاتحادية العليا بعدم دستورية المادة 15 / ثانيا" من قانون الانتخابات رقم 16 لسنة 2005 ذي العدد15 / ت / 2006 بتاريخ 26 / 4 / 2007 والذي ادعى فيه وكلاء المدعية أمام هذه

المحكمة بأن الجمعية الوطنية العراقية أصدرت بتـاريخ 5 /10 / 2005 قـانون انتخابات رقم 16 لسنة 2005 والذي حل بديلا" لقانون الانتخابات السابق رقم 96 لسنة 2004 وقد جاء في المادة 15 /ثانيا" منه بأن تكون كل محافظة وفقا" للحدود الإدارية الرسمية دائرة انتخابية تختص بعدد من المقاعد يتناسب مع عدد الناخبين المسجلين في المحافظة حسب انتخابات (30 / كانون الثاني/ 2005) المعتمـد على نظام البطاقة التموينية أي أن القانون اعتمد معيار الناخبين المسجلين في حين أن دستور جمهورية العراق لسنة 2005 وفي المادة 49 / ثانيا" منه قد نص على أن يتكون مجلس النواب من عدد من الأعضاء بنسبة 1 لكل مائة ألف نسمة مـن نفوس العراق أي أن الدستور اعتمد معيار عدد النفوس الكلي لذا يكون نص المادة 15 / ثانيا" من قانون انتخابات رقم 16 لسنة 2005 مخالفا" لنص صـريح فـي الدستور في المادة 49 / ثانيا" منه إضافة إلى ما يترتـب علـى هـذه المخالفـة الدستورية من ضرر وحيف سيلحق عددا" من المحافظات (نينوى وصلاح الدين وديالى وبابل) لأنها ستفقد عددا" من المقاعد في الجمعية الوطنية العراقية هي من استحقاقها فيما إذا اعتمد المعيار الوارد في الدستور , لذا فإنهم بادروا بالطعن بعدم دستورية نص المادة 15 / ثانيا" من قانون الانتخابات رقم 16 لـسنة 2005 لـذا طلبوا بعد إجراء اللازم الحكم بعدم دستورية نص المادة 15 / ثانيا" مـن قـانون الانتخابات رقم 16 لسنة 2005 وإلغاء الأنظمة والتعليمات التي صدرت اسـتنادا" إلى هذه المادة وذلك استنادا" لنص المـادة (13 / أولا" وثانيـا") مـن دسـتور جمهورية العراق لسنة 2005 وذلك بسبب مخالفتها لنص صريح في الدستور تمثل في المادة 49 منه .

وقد خلصت المحكمة إلى قرارها المتضمن (أن الانتخابات التي جرت في العراق لانتخابات أعضاء مجلس النواب قد جرت في ظل قانون إدارة الدولـة العراقيـة للمرحلة الانتقالية وان الفقرة ثانيا" من المادة 15 من قانون الانتخابـات رقـم 16 لسنة 2005 نصت بأن تكون كل محافظة وفقا" للحدود الإدارية الرسـمية دائـرة انتخابية تختص بعدد من المقاعد يتناسب مع عدد الناخبين المسجلين في المحافظة حسب انتخابات (30/ كانون الثاني / 2005) (المعتمـد علـى نظـام البطاقـة

التموينية) يتضح مما تقدم آنفا" أن المادة (31 /أ) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لم تعتمد معيار عدد نفوس العراق عند توزيع مقاعـد مجلـس النواب ولم تتطرق إلى ذلك وإنما سكتت عنها وان المادة (15/ثانيا") مـن قـانون الانتخابات المشار إليه أعلاه اعتمدت عدد الناخبين المسجلين في كـل محافظـة حسب انتخابات (30/ كانون الثاني/ 2005) المعتمد على نظام البطاقة التموينيـة لذا فليس هناك ثمة تعارض بين نص المادة (15/ ثانيا") من قـانون الانتخابـات رقم 16 لسنة 2005 وبين نص المادة (31/أ) من قانون إدارة الدولـة العراقيـة للمرحلة الانتقالية لذا يكون طلب وكلاء المدعية بالحكم بعدم دستورية المادة (15 / ثانيا") من قانون الانتخابات رقم 16 لسنة 2005 لا يستند على أساس قـانوني سليم مما يقضي رده لذا قرر رده ,أما بخصوص طلبهم الـوارد فـي عريـضة الدعوى المتضمنة طلب الحكم بعدم دستورية المـادة (15/ثانيـا") مـن قـانون الانتخابات رقم 16 لسنة 2005 لمخالفتها المادة 49 من الدستور النافذ فقد وجد أن المادة (49/أولا") من الدستور نصت (بأنه يتكون مجلس النواب من عـدد مـن الأعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة ألف من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي بأكمله يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام السري المباشر ويراعى تمثيـل سـائر مكونات الشعب فيه) وحيث أن المادة (49/أولا") من الدستور اعتمدت معيار عدد نفوس العراق في الانتخابات بنسبة واحد لكل مائة ألف نسمة من سـكان العـراق بخلاف المعيار المعتمد في المادة (15/ ثانيا") من قانون الانتخابات رقم 16 لسنة 2005 حيث اعتمدت معيار عدد الناخبين المسجلين في السجلات في كل محافظة وفقا" لما ذكر آنفا" لذا فان نص المادة (15/ثانيا") من قانون الانتخابـات أصـبح متعارضا" مع نص المادة (49/أولا") من الدستور وحيث أن المادة (13/ثانيا") من الدستور نصت على انه (لا يجوز سن قانون يتعارض مع هذا الدسـتور ويعـد باطلا" كل نص يرد في دساتير الأقاليم أو أي نص قانوني آخر يتعارض معـه) وان الفقرة (أولا") من المادة نفسها نصت بأنه (يعد هذا الدستور القانون الأسـمى والأعلى في العراق ويكون ملزما" في أنحائه كافة وبدون استثناء) لذا ولما تقـدم أعلاه قررت المحكمة الحكم بعدم دستورية المادة (15/ثانيا") من قانون الانتخابات

رقم 16 لسنة 2005 لتعارضها مع أحكام المادة (49/ أولا") من الدستور وللسلطة التشريعية تشريع نص جديد يكون موافقا" لأحكام المادة (49/أولا") من الدستور على أن لا يمس الإجراءات التي جرت بموجبها انتخابات المجلس النيابي الحالي في ظل قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية). ([1])

وعلى ذلك فقد رفضت المحكمة اختصاصها في النظر بصحة التصويت على مشروع قانون تشكيل الأقاليم في العراق على الرغم من استناد المدعين الى نص المادة (52 /ثانيا") من الدستور التي نصت على انه ((يجوز الطعن في قرار المجلس أمام المحكمة الاتحادية العليا خلال ثلاثين يوما" من تاريخ صدوره)) في الواقع هذا البند متعلق بصحة عضوية أعضاء مجلس النواب ولا دخل له بإجراءات التصويت في مجلس النواب على مشاريع قوانين وفي ذلك ورد في الدعوى عدد 18 / اتحادية / 2006 بتاريخ 5 / 3 /2007 (ادعى المدعي لدى المحكمة الاتحادية العليا أن مجلس النواب العراقي عقد جلسته الاعتيادية بتاريخ 11/ 10 /2006 وكان مدرجا" على جدول أعماله طرح مقترح مشروع (قانون الأقاليم) للتصويت عليه عملا" بنص المادة 118 من الدستور , وأن هيئة رئاسة مجلس النواب خالفت أحكام النظام الداخلي للمجلس بالمادة 24 منه وبدلالة المادة 23 ولم تلتزم بالآلية الواجب إتباعها عند عرض مقترحات مشاريع القوانين المطلوب التصويت عليها وفض النزاع بها من خلال أخذ رأي أعضاء المجلس بالتصويت , وهذه المخالفة سبقتها مخالفات أخرى منها تحديد حالة الطوارئ حين لم يتوفر النصاب القانوني للتصويت عليه , وان صيغة مقترح مشروع القانون المقدم للتصويت عليه بهذه الجلسة كان من الخطورة بمكان بحيث يوجب على

---

(1) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا العراقية في الدعوى 15 / ت / 2006 الصادر بتاريخ 26 / 4 / 2007 المنشور في الموقع الالكتروني
http://www.iraqijudicature.org/fedraljud.html

هيئة الرئاسة أن تلتزم وبدقة بما ورد بأحكام النظام الداخلي للمجلس خاصـة وان هذا المشروع قد أثير حوله جدل كثير وصاحبته معارضة من الكتل النيابية وذلك من طبيعة الإجراءات التي اتبعت لتبرير هذا القانون . وكان هنالك خـرق آخـر للمادة (136) من النظام الداخلي عندما تصرفت هيئة الرئاسة بتعدي منها علـى مشروع قانون تشكيل الأقاليم للتصويت عليه قبل يـومين مـن المـدة القانونيـة المنصوص عليها في المادة (136) من النظام الداخلي لمجلس النـواب لان مـدة الأربعة أيام التي نصت عليها المشار إليها تمثل الحد الأدنى لدمج المقترحات التي يتقدم بها أعضاء المجلس أثناء فترة المناقشة وهذه المدة تحتسب من تاريخ غلـق النقاش على مقترح مشروع القانون وان هيئة الرئاسة قلصت هذه المـدة ليـومين خلافا" للنظام . وعليه والاختصاص ألحصري للمحكمة الاتحادية العليـا للنظـر بدستورية القوانين والأنظمة والإجراءات المتبعة في مجلس النواب طلـب إلغـاء وإبطال إجراءات التصويت على مشروع قانون تشكيل الأقاليم فـي العـراق لان المبني على باطل فهو باطل علما" أن نصاب مجلس النواب من الحضور متـوفرة فيه الأغلبية النسبية وهي (النصف + 1) أي (138 + عضو واحد) في حـين أن الأغلبية المطلقة هي (184 + عضو واحد) ومن ثم تحميل المـدعى عليـه بالإضافة لوظيفته الرسوم والمصاريف وأتعاب المحاماة . بعد أن اتبعت المحكمـة الإجراءات المنصوص عليها في الفقرة (ثالثا") من المادة 1 والفقرة (ثانيا") مـن المادة 2 من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم 1 لـسنة 2005 أجـرت المرافعة واستمعت لأقوال الطرفين وطلباتهم وأفهمت ختـام المرافعـة . دققـت المحكمة الاتحادية العليا عريضة الدعوى والطلبات الواردة فيها واللوائح المتبادلة بين الطرفين ومستندات الدعوى فوجدت أن المدعي يطلب في عريضة الـدعوى إبطال إجراءات التصويت على مشروع قانون تشكيل الأقاليم في العراق وقد أيـد وكيل المدعي هذا الطلب بما ورد بلائحته المؤرخة 2006/12/13 والتي بين فيها انه يطعن بالآلية التي تم فيها إحصاء عدد الأصوات وأكد علـى ذلـك بلائحتـه المؤرخة 5/ 3 / 2006 حيث بين أن طريقة عد الأصوات كان غير دقيق . وإذ أن اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا محددة بأحكام المادة 4 من قانون المحكمة

الاتحادية العليا رقم 30 لسنة 2005 والمادة 93 من الدستور ولم يكن من بين هذه الأحكام صلاحية النظر في صحة التصويت والمبينة في البرلمان العراقـي . وان ما أشار إليه وكيل المدعي بلائحته المؤرخة 5 / 2 / 2006 في ثانيا" منها من أن المحكمة الاتحادية العليا مختصة بموجب أحكام المادة 52 / ثانيا" من الدستور فان ما ذهب إليه غير صحيح إذ أن أحكام هذه المادة تتعلق بصحة عضوية أعـضاء مجلس النواب وبينت في الفقرة أولا" منها أن مجلس النـواب يبـت فـي صـحة عضوية أعضائه خلال ثلاثين يوما" وفي الفقرة ثانيا" منها بينت انه يجوز الطعـن على هذا القرار (أي قرار صحة العضوية من عدمها) لدى المحكمة الاتحاديـة العليا وهذا لا يعني أن هذه المحكمة لها صلاحية النظر على صحة التصويت في مجلس النواب . ومن كل ما تقدم نجد هذه المحكمة أنها غيـر مختـصة بنظـر الدعوى وان دعوى المدعي إضافة لوظيفته لا سند لها من القانون باختصاص هذه المحكمة بنظرها . فقرر رد دعوى المدعي إضافة لوظيفته وتحميله الرسوم)([1])

ثانيا": تفسير نصوص الدستور

لم يكن من بين اختصاصات المحكمة الاتحادية بموجب قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية , ولا في قانون المحكمة رقم 30 لسنة 2005 تفسير النصوص الدستورية , إلا أن الدستور الدائم في المـادة 93 / ثانيـا" منـه أضـاف هـذا الاختصاص إلى اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا , وحسنا" فعـل المـشرع الدستوري العراقي عندما أضاف هذا الاختصاص إلى المحكمة ذلـك إن عمليـة الرقابة تبدأ من تفسير النص أو النصوص الدستورية المدعى مخالفتها والوقـوف على المعنى الحقيقي للنص الدستوري وفي ضوء هذا التفسير للقاضي أن يقرر ما

---

(1) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا العراقية في الدعوى 18 / اتحادية / 2006 الـصادر بتاريخ 5 / 3/ 2007 المنشور في الموقع الالكتروني للمحكمة
http://iraqijudicature.org/fedraljud.html

إذا كان القانون قد خالف الدستور حقيقة أم لا[1] . كما إن بعض النصوص الدستورية قد يحتمل أكثر من معنى ، لاسيما إذا كانت العبارات المستخدمة في هذه النصوص غامضة و مرنة أو قد تتسم بالعمومية ، الأمر الذي يستوجب تفسيرها ،وابرز مثال على عمومية النصوص الدستور هو دستور الولايات المتحدة الأمريكية ولذلك فان الحاجة للتفسيرات القضائية لهذا الدستور أكثر من غيرها من الدول الفيدرالية وفي المقابل نجد بان الدستور الهندي و هو دستور مفصل جدا و مصاغ بلغة مخصوصة ومحددة و دالة على معانيه لذلك فان التفسيرات القضائية له اقل مما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية.

ولاشك ان هذا الاختصاص في العراق يساهم في تلافي" لما قد يحدث من جدل حول تفسير نصوص الدستور , كما وان المادة 2 من الدستور المتعلقة بثوابت أحكام الإسلام , وتلك المتعلقة بالديمقراطية تحتاج إلى أن يناط بالمحكمة هذا الاختصاص , إضافة إلى ما يحدث مستقبلا" بشأن تنازع القوانين بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم وتوزيع إيرادات مصادر الثروات الطبيعية إذ إن الرقابة على دستورية القوانين من خلال المحكمة الدستورية المختصة تضمن التوازن الفيدرالي المرسوم في الدستور يمكن إثباته في ضوء القرارات الصادرة من هذه المحكمة على سبيل المثال نجد بان القضاء الدستوري الالماني في عام 1986(ابطل قانون فيدرالي يتعلق بتوزيع الحصص التحويلية المتوجبة على الولايات بحيث طلب من المشرع إيجاد أرضية مشتركة تجمع ما بين استقلالية ومسؤولية وحماية الشخصية العائدة للولايات من جهة والمسؤولية التضامنية المشتركة لمصير السكان [الاتحاد] من جهة اخرى)[2] .

لذا فان خير من يقوم بهذه المهمة هو المحكمة الاتحادية العليا خصوصا" إذا كان الدستور اتحادي يمنح الحق إلى الأقاليم بتشكيل سلطة تشريعية وتنفيذية وقضائية , كما في الدستور العراقي الذي منح الأقاليم اختصاصات واسعة منها كما جاء في

---

(1) د. عبد العزيز محمد سالمان، المصدر السابق، ص74 .

(2) د. أمين عاطف صليبا ، المصدر السابق ، ص187-188.

المادة (121 / ثانيا") حيث ورد ((يحق لسلطة الأقاليم تعديل تطبيق القـانون الاتحادي في الإقليم , في حالة وجود تناقض أو تعارض بين القـانون الاتحـادي وقانون الإقليم بخصوص مسألة لا تدخل في الاختصاصات الحـصرية للـسلطات الاتحادية)) وهذا البند يكاد أن يكون فريدا" من نوعه في الدول الفيدرالية حيـث يغلّب قانون الإقليم على القانون الاتحادي .

وعلى ضوء هذا البند الخاص بتفسير نصوص الدستور وبعد أن انتهـى العمـل بقانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004 يجب أن يعـدل قـانون المحكمة وكذلك النظام الداخلي للمحكمة تماشيا" مع ما قرره الدستور الدائم لعـام 2005 , وهنا تقع مهمة تعديل القانون أو سن قانون جديد علـى عـاتق مجلـس النواب استنادا" إلى أحكام المادة 92 / ثانيا" من الدستور , وبما أن الدسـتور لـم يكشف من له الحق بطلب التفسير فقد أخذت طلبات التفسير تصل إلـى المحكمـة الاتحادية العليا من السلطات الدسـتورية , التـشريعية والتنفيذيـة والقـضائية , والمحكمة تستند في تفسيرها لنصوص الدستور إلى أحكام المادة 93 / ثانيا" منه .

ومن التطبيقات القضائية للمحكمة الاتحادية العليا على ضوء المادة 93 / ثانيا" من دستور عام 2005 , قرار المحكمة رقـم 227 / ت / 2006 بتـاريخ 9 / 10 / 2006 بشأن طلب تفسير من مجلس النواب مفاده (هل يمكن إضافة كلمة (العامة) إلى نهاية عبارة هيئة النزاهة الواردة في المادة (102) من الدستور , في قـانون الهيئة و ما هي صلاحيات هيئة النزاهة وهل من بينها السلطة القضائية . واستنادا" إلى أحكام المادة (93 / ثانيا") من الدستور وضعت المحكمة الاتحاديـة العليـا الاستفسار موضع التدقيق والمداولة وتوصلت إلى الرأي الآتي :

(أولا"- لا يمكن إضافة كلمة (العامة) إلى نهاية عبارة هيئة النزاهة الواردة في المادة (102) من الدستور وذلك إلى قانون هيئة النزاهة عند تشريعه , لان نص المادة (102) من الدستور قد حدد الاسم ابتداء" ولا يجوز مخالفته ولان إضافة (العامة) إليه يشعر بوجود هيئتين (هيئة النزاهة) و (هيئة النزاهة العامة) .

ثانيا"- حدد أمر تشكيل (المفوضية العراقية المعنية بالنزاهة العامـة) رقـم 55 لسنة 2004 اختصاصاتها وصلاحياتها وليس من بينها الصلاحيات التـي تمـس

صلاحيات السلطة القضائية أو ممارسة اختصاصاتها ذلك أن السلطة القضائية مستقلة بموجب المادة (87) من الدستور وتدار من (مجلس القضاء الأعلى) كما هو منصوص عليه في المادة (90) من الدستور ولا يجوز لأية جهة التدخل في شؤونها استنادا" إلى أحكام المادة (88) من الدستور وأن هذه السلطة تدير نفسها بنفسها وفقا" للقانون , فإذا ما حاد أحد منتسبيها عن أداء مهامه فأن طرق الطعن القانونية في الأحكام والقرارات كفيلة بمعالجة ذلك , وبالإضافة لذلك تتولى الجهات الرقابية المرتبطة بمجلس القضاء الأعلى تشخيص أي خلل وتقديم مرتكبه إلى اللجان الانضباطية وإذا ما شكل هذا الخلل جريمة فانه يقدم إلى المحاكم الجزائية لينال عقابه وفي مقدمة هذه الجهات جهاز الادعاء العام وهيئة الإشراف القضائي لذا لا يجوز لأي جهة أخرى وبضمنها هيئة النزاهة بسط صلاحياتها على السلطة القضائية لان ذلك يخل بمبدأ فصل السلطات الذي تبناه الدستور في المادة (47) منه ويصادر استقلال القضاء ويخل بحياده ويجعله رهين الجهة التي تريد بسط صلاحياتها عليه.)[1]

ولابد لطلب التفسير من ضوابط تحدده بأن يكون النص المطلوب تفسيره قد أثار خلافا" في التطبيق وان يكون ذا أهمية تستدعي تفسيره تفسيرا" واحدا" تحقيقا" لوحدة تطبيقه وعليه يجب التقيد بضوابط التفسير ومراعاتها عند طلب تفسير نص دستوري وأهم هذه الضوابط :

1- عدم جواز تقديم طلب التفسير بمناسبة منازعة مطروحة أمام القضاء لان ذلك يعد نزع للخصومة من قاضيها الطبيعي ومنع الخصوم من الدفاع عن وجهة نظرهم إذا تم التفسير في غيابهم حيث أن مثل هذا الطلب سيقدم من السلطة القضائية عند طلب المحكمة المختصة ذلك.

---

(1) ينظر تفسير المحكمة الاتحادية العليا العراقية رقم 227 / ت / 2006 الصادر بتاريخ 2006/10/9 المنشور في الموقع الالكتروني للمحكمة
http://iraqijudicature.org/fedraljud.html

2- أن يكون النص قد أثار خلافا" فعليا" في التطبيق وظهرت بصدده وجهات نظر متباينة. ([1])ولا يقتصر تفسير المحكمة الاتحادية العليا لنصوص الدستور فقط وإنما يتعدى ذلك إلى تفسير نصوص القانون العادي . ومن التطبيقات القضائية للمحكمة الاتحادية طلب التفسير المقدم من مجلس القضاء الأعلى المحكمة الاتحادية العليا العراقية رقم 67 / ت / 2006 الصادر بتاريخ 3 / 5 /2006. ([2])

مما سبق يبدو لنا، إن المحكمة الاتحادية العليا تلعب دورا مهما في الحفاظ على التوازن الذي أقامه الدستور بين السلطات الفيدرالية والأقاليم والتي من شانها أن تحافظ على استمرار وديمومة النظام الفيدرالي وذلك من خلال ممارسة اختصاصاتها المتنوعة والمتميزة .

فضلا عن ذلك للأحكام الصادرة من المحكمة قوة ملزمة لكافة السلطات الفيدرالية والأقاليم وكذلك جميع أنواع ودرجات المحاكم وتمتد هذه الحجية الملزمة ليس فقط إلى الأحكام الصادرة في الدعاوي الدستورية وإنما إلى دعاوى التفسير ايضاً. هكذا نجد بان هذه المحكمة الآن وقد أصبحت رأس القضاء الفيدرالي .

ثالثا : الفصل في المنازعات التي قد تثار بين السلطات الفيدرالية وسلطات الولايات

تمنح اغلب الدساتير الفيدرالية للمحكمة العليا صلاحية الفصل في المنازعات التي قد تحدث بين الولايات ،أو بينها وبين الحكومة الفيدرالية ،فهذه المنازعات لايمكن حلها عن طريق التحكيم أو العلاقات الدبلوماسية لان العلاقة بين هذه الجهات يحكمها القانون العام الداخلي وليس القانون الدولي ، ولذلك فقد تكون هذه

---

(1) ينظر مكي ناجي – المحكمة الاتحادية العليا في العراق – مرجع سابق ص 85 – 86

(2) ينظر تفسير المحكمة الاتحادية العليا العراقية رقم 67 / ت / 2006 الصادر بتاريخ 3 / 5 /2006 المنشور في الموقع الالكتروني للمحكمة http://www.iraqijudicature.org/fedraljud.ht

الصلاحية المخولة للمحكمة هي البديل عن التسويات الدبلوماسية للمنازعات التـي تقع بين الدول ذات السيادة والتي قد تتضمن استعمال القوة [1] كما لايمكن حل هذه المنازعات عن طريق الإدارة [2] بل إن الأمر هنا يستلزم أن يتم الفصل في مثل هذه المنازعات على ضوء التفسير السليم للدستور الفيدرالي [3] .

من جانب آخر يتطلب النظام الفيدرالي و علوية الدستور الفيـدرالي و وجـود سلطات مزدوجة ،الفيدرالية والإقليمية وتوزيع الاختصاصات بين هذه السلطات ، ضرورة وجود هيئة أو جهة تفصل في النزاعات التي تثور بين هـذه الـسلطات حول الاختصاصات لان مثل هذه المنازعات تحدث عادة عنـدما تنتهـك إحـدى مستويات السلطات التوزيع الدستوري للاختصاصات ،حيث لن يكون لهذا التوزيع أي قيمة إذا كان من الممكن لإحدى السلطات تجاوز الحدود التي رسمها الدسـتور لها دون أن توجد سلطة أخرى تردها عن تلك المخالفة التي قد يؤدي إلى الاختلال في التوازن الذي يقيمه الدستور بين السلطات ،الأمر الذي يـستوجب أن يتـدخل القضاء الدستوري و يوقف السلطة المخالفة عند صلاحياتها وذلك لكـي تـضمن وتحقق التوازن المطلوب .

وجدير بالذكر إن المحكمة العليا الفيدرالية في جمهوريـة الهنـد الاتحاديـة تمارس اختصاصاً اصلياً دون غيرها من المحاكم والتي يمتد لتشمل أي نزاع قـد يحدث بين الولايات أو بينها وبين سلطات الولايات كما إن المحـاكم العليـا فـي الولايات تستطيع أن ترفع إلى المحكمة العليا الفيدرالية الاستئناف في ثلاثة أنـواع من القضايا وهي القضايا الدستورية والقضايا المدنية والقضايا الجنائية[4].

---

(1) روبرت بوى و كارل فريدريك , دراسات في الدولة الاتحادية , الجزء الثالث، ترجمة : برهان دجاني و وليد الخالدي ، مؤسسة فرانكلين للطباعة و النشر , بيـروت _ نيويـورك , 1966، ص 205

(2) د. عادل الطبطبائي ، النظام الاتحادي في الإمارات العربية ، المصدر السابق ،ص 327.

(3) د. عبد العزيز محمد سالمان ، المصدر السابق ،ص 171.

(4) د. خالد قباني، المصدر السابق، ص147 .

وحيث إن ما يصدر من محكمة دستورية ذات صلاحيات وسلطات أصلية ولا مفوضة، فإن الولايات ملزمة وليست مخيرة في عرض منازعاتها على المحكمة الفيدرالية وذلك على الرغم من وجود محاكم خاصة بها ،حيث إن قوة أحكام هذه المحكمة مستمدة من الدستور الفيدرالي أي من الشعب الذي يصدر الأحكام القضائية باسمه فإنها تعد نافذة على الولايات و السلطات الفيدرالية ،ويجب عليها أن تنفذها .

المبحث الثاني

مجلس الولايات

احد خصائص الدولة الفيدرالية هي أن السلطة التشريعية الفيدرالية تتكون من مجلسين هما مجلس النواب و مجلس الولايات و التي تتولى مهمة التشريع للدولة الفيدرالية بأكمله و ذلك في الموضوعات التي تعد بموجب الدستور الفيدرالي من اختصاصها ،وعلى الرغم من أن تنظيم هذه السلطات قد يختلف من دولة إلى أخرى ,فان المجلس الذي يمثل الولايات باعتبارها الوحدات الدستورية المتميزة التي تتكون منها الدولة الفيدرالية يتمتع بصلاحيات متميزة هو الآخر أيضا، وإذا كانت مخاوف الولايات هي التي أدت إلى اقتراح نظام المجلسين في مؤتمر فيلادلفيا بصدد وضع الدستور الأمريكي ،فقد كانت إحدى هذه المخاوف هي ما شعرت به الولايات (الكبيرة و الصغيرة) من احتمال تجاوز الاتحاد (السلطات الفيدرالية) على مصالحها و سلطاتها بغير حق[1] ، لذلك فان حفظ التوازن بين مصلحة الدولة الفيدرالية ومصالح الولايات الأعضاء في الاتحاد هو الغرض الأساس من وجود مجلس الولايات [2]. وبعبارة اخرى , تملك الولايات من خلال مجلس الولايات صوتا وحقا في مركز (السلطات الفيدرالية) لأنه سوف يضمن اخذ الاراء الإقليمية للولايات بعين الاعتبار في عملية صنع القرار الوطني

(1) روبرت بوى وكارل فريدريك ، المصدر السابق ، ص19.

(2) د. محمد ابو زيد محمد علي ، المصدر السابق ، ص166.

(الفيدرالي)[1] ، فضلا عن ذلك يساعد هذا المجلس في مراقبة الاتجاهـات والآراء التي تطالب بإعادة السلطة الى المركز (السلطات الفيدرالية) ومن شأن هـذا المجلـس ايضاً ان يحول دون حدوث انتهاك غير منطقي من السلطات الفيدرالية على حق سلطات الولايات وهو يستمد هذه الصلاحيات من الدستور الفيدرالي[2] .

ويعد من أهم صلاحية يمتلكها مجلس الولايات هي تجميد القـوانين و لاسـيما اذا كان من شأن مشروع قانون ما ان ينتهك مصالح الولايات واختصاصاتها ونظـرا لاهمية هذه الصلاحية فقد يوصف نظام المجلسين بنظام المجلسين الكامل عنـدما يمتلك كل من مجلس النواب و مجلس الولايات الصلاحيات نفسها بحيث لا يمكن ان يتجاوز أحداهما النقض المستخدم من قبل الآخر ، في حين إذا استطاع مجلس النواب أن يتجاوز النقض المستخدم من قبل مجلس الولايات على الأقل فيما يتعلق ببعض أنواع القوانين الفيدرالية فقد يوصف نظام المجلـسين بنظـام المجلـسين الناقض[3].

وبالرجوع إلى الدساتير الفيدرالية المختلفة نجد بان مجلس الولايات لكي يـضمن عدم اتخاذ أي إجراء ضد إرادة الولاية[4] ، يمارس نوعين مـن الاختـصاصات الأول منها اختصاصات يمارسها على قدم المساواة (باشتراك) مع مجلس النواب وفي هذه الحالة تساهم ممثلي الولاية في إصدار التشريعات الفيدرالية التي سـيتم تطبيقها في مواجهة سلطاتها ورعاياها . أما النوع الثاني من الاختصاصات التـي فهي اختصاصات أخرى منفردة أي دون المشاركة مع مجلس النواب و إذا كـان من شأن هذه الاختصاصات ان تبرز دور هذا المجلس الا ان الدساتير الفيدراليـة تتباين إلى حد كبير في إعطاء الاختصاص المنفرد لمجلس الولايات ،وقد تكـون الغاية من ممارسة هذه الاختصاصات هي أن تضمن للولايـات عـدم المـساس باستقلالها الذاتي[5] ،حيث يتدخل في تنظيم المسائل التي تهم الولايات و بحيـث لا

---

(1) Anna Gamper, op. cit. p.48.

(2) رونالد ل. واتس ، نماذج المشاركة الفيدرالية في السلطة ، المصدر السابق ، ص38.

(3) Anna Camper ,op .cit p.47.

(4) د.علي يوسف الشكري ، مبادئ القانون الدستوري ، المصدر السابق ، ص 214

(5) George Anderson op. cit .p.48.

تمتلك وسيله أخرى للتأثير في تنظيم هذه المسائل . ويمارس مجلس الولايات عدة اختصاصات نبينها في المطلبين التاليين :

المطلب الأول

الاختصاص التشريعي لمجلس الولايات

لعل من أهم الاختصاص التي يمارسها مجالس الولايات هو دوره تـشريعي والذي يتمثل في مراجعة التشريعات الفيدرالية بهدف جعلهـا تتطـرق لمـصالح الولايات[1] .و بموجب اغلب الدساتير الفيدرالية يتساوى المجلـسان (النـواب و الولايات) في العملية التشريعية[2] بحيث تمنح لكل من مجلسي البرلمـان نفـس الصلاحية بشأن اقتراح القوانين والتصديق عليها . فيما عدا الأمور المالية التـي تثبت لها بعض الأحكام الخاصة[3]. ولذلك فان الـسلطات التـشريعية الممنوحـة للكونجرس بموجب الدستور الأمريكي[4] تم توزيعها بالتـساوي بـين المجلـسين (النواب و الشيوخ) ، حيث إن لكل من مجلسي البرلمان نفس الـصلاحية بـشأن اقتراح القوانين والتصديق عليها فيما عدا الأمور المالية التي حدد الدستور المبادرة في اقتراحها من قبل مجلس النواب مع احتفاظ مجلس الشيوخ بحق تعديلها والتـي قد يصل(هذا الحق) إلى حد إعادة صياغة المشروع برمتـه [5]. كمـا إن هـذا الاستثناء لا يؤثر على العمل التشريعي لان أي مشروع قانوني لا يصبح قانونـا ،ما لم يوافق عليه المجلس الأخر وذلك بـصرف النظـر عـن المجلـس الـذي

---

(1) رونالد ل. واتس , الأنظمة الفيدرالية , المصدر السابق ,ص121.

(2) د.مصطفى أبو زيد فهمي , النظرية العامة للدولة , المصدر السابق ,ص65.

(3) روبرت بوي وكارل فريدريك , المصدر السابق, ص37- 38 .

(4) المادة (1/ف1) و المادة (1/ف7) من الدستور الأمريكي .

(5) د.محمد أبو زيد محمد علي ، المصدر السابق , ص137.

اقترحه[1]. وهكذا فان المجلسان يتوازنان ، لان مـشروع القـانون ، يـستوجب التصويت عليه من الأكثرية في كل من المجلسين كي يصبح نافذا[2] .

تجدر الإشارة إلى إن استثناء اقتراح مشاريع القـوانين المتعلقـة بـإيرادات الحكومة الفيدرالية يرجع في أساسه إلى الحل التوفيقي الذي وصل إليه المـؤتمر الدستوري في فيلادلفيا ، وذلك نزولا عن رغبة الولايات الأكبر حجما و الأكثـر تحصيلا للضرائب في مقابل موافقتها على المساواة في عضوية مجلس الـشيوخ ،وقد ثبتت من الناحية العملية بان رأي المجلس الشيوخ هو الذي يرجع أمام اللجنة المشتركة وقد يرجع السبب في ذلك إلى خبرة أعضاء المجلس الشيوخ وتمـتعهم بالحرية والوقت الكافي لدراسة القوانين لان مدة عضويتهم أطول [3]،وإذا تعـذر على هذه اللجنة التوصل إلى حل توفيقي يرضى المجلـسين وذلـك بـأن تـضع مشروعاً يوافق عليه المجلسان،وفي حالة ما إذا لم تصل إلى الاتفاق فإنها يهمـل المشروع المختلف عليه لان تقرير اللجنة المشتركة لا تقبل التعـديل وبـضرورة قبوله أو رفضه بأكمله[4] . على أية حال عند انتهاء أي المجلسين من النظر فـي تشريع معين يحال إلى المجلس الآخر فإذا اقره أحيل التشريع إلى الرئيس الـذي يملك صلاحية الموافقة أو الرفض بشأن المشروع الصادر من الكونجرس[5] .

بخلاف ما ذكر بشأن صلاحية مجلس الشيوخ التشريعية وتساوي دوره مـع مجلس النواب نلاحظ بان الوضع في المانيا الاتحادية مختلف نوعاً ما فبالرغم من إن القانون الأساسي يمنح الحق في اقتراح القوانين لكل من مجلس النواب ومجلس

---

(1) د. منذر الشاوي، القانون الدستوري (نظرية الدولة)، منشورات مركز البحوث القانونيـة (7)،بغداد ،1981, ص262 , 263 .

(2) ألان فارنثورث، مدخل إلى النظام القانوني في الولايات الأمريكية ،ترجمة المحامي عبـد الهادي عباس ،ط1،دار الحصاد للنشر والتوزيع ، دمشق ،1996, ص83 .

(3) د. محمد أبو زيد محمد علي , المصدر السابق , ص138.

(4) د. علي يوسف الشكري ، مبادئ القانون الدستوري ، المصدر السابق ، ص138.

(5) يراجع الفصل الثاني من هذه الرسالة ، ص

الولايات فضلاً عن الحكومة الفيدرالية [1] .إلا انه عـاد وقيـد اقتـراح مجلـس الولايات،حيث ألزم مجلس الولايات بان يقدم مشروعه اولاً للحكومـة الفيدراليـة التي لها أن تبين وجهة نظرها حول ذلك المشروع خلال مدة معينة (ستة أسـابيع أو تسعة أسابيع إذا طلبت الحكومة الفيدرالية ذلك) ومن ثم يحيلهـا إلـى مجلـس النواب[2] ، ونلاحظ بان هذا الإجراء من شأنه أن يضعف من دور مجلس الولايات في اقتراح القوانين وهو أول مرحلة من العملية التشريعية [3] لاسيما إن مجلس الولايات الذي يمثل الولايات خاضعة في اغلب الأحيان لتوجيه حكوماتهم مما قـد يدفعهم للتقدم باقتراحات تخدم مصلحة الولايات [4] .هكـذا قـد تملـك الحكومـة الفيدرالية أن تؤثر على اتجاه مجلس الولايات في اقتراح القوانين .ولذلك حـاول المشرع الدستوري أن يعطى فرصة لمجلس الولايات وذلـك بمطالبـة الحكومـة الفيدرالية بعرض القوانين المقترحة عليه اولاً ليناقشها ، دون ضرورة التـصديق عليها ، قبل عرضها على مجلس النواب وهذا يضمن لمجلس النواب ليكون علـى علم بآراء مجلس النواب عند مناقشة القوانين[5] . وقد يكون الـسبب وراء هـذا الاسلوب هو أن تحصل الحكومة الفيدرالية على موافقة مجلس الولايـات مـسبقاً لاسيما في المسائل الهامة المتعلقة بمصالح الولايات وفي الوقـت نفـسه يعطـى لمجلس الولايات التحقق مسبقاً من عدم مساس مشروع القانون المقدم من الحكومة الفيدرالية بسلطات الولايات .

ويملك مجلس الولايات وفقا للدستور الهندي الاختـصاصات نفـسها لمجلـس النواب فيما عدا ما يتعلق بالشؤون المالية ومشروعاتها وقوانينها ، والتي ينفرد بها

(1) المادة (1/76) من القانون الأساسي الالماني سنة 1949.

(2) المادة (3/76) من القانون الأساسي الالماني.

(3) علي يوسف عبد النبي الشكري ، نظام المجلسين في الدول الاتحادية والموحـدة دراسـة دستورية مقارنة ،رسالة ماجستر مقدمة إلى مجلس كليـة القـانون /جامعـة بغـداد ،1994، ص59-60.

(4) د. مصطفى أبو زيد فهمي ، النظرية العامة للدولة ، المصدر السابق ، ص

(5) روبرت بوى وكارل فريدريك ، الجزء الثالث ، المصدر السابق ، ص40.

مجلس النواب وحده ، وحتى إذا استشار مجلس الولايات فيها ، فان رأي الأخيـر غير ملزم لمجلس النواب . وفي حالة خلاف حول ما إذا كان المشروع قانونا مالياً أم لا ، يقرر ذلك رئيس مجلس النواب ، كما إن تسوية خلافـات بـين مجلـسي البرلمان الهندي بشأن أي مشروع قانون يتم في جلسة مشتركة حيث يكون لكـل عضو في كلا المجلسين صوت واحد[1] .ومن شأن ذلك أن يعطي قوة أكثر لمجلس النواب الذي يضم عددا من أعضاء يبلغ ضعف حجم مجلس الولايـات .وتـصبح مشروعات القوانين تشريعات متى وافق عليها المجلسان ولا يـسقط أي مـشروع قانون من قبل أي من المجلسين طالما كان تحت المناقشة لدى المجلس الآخر[2] .

المطلب الثاني

اختصاص التصديق المعاهدات

أشرك الدستور الأمريكي مجلس الشيوخ مع رئيس الدولة في عقد المعاهـدات الدولية، عندما ينص في المادة (2/ف2/ب2) على انه ((للرئيس بناء على مشورة وموافقة مجلس الشيوخ أن يعقد المعاهدات بشرط أن يوافق عليها ثلثـا أعـضاء مجلس الشيوخ الحاضرين)).

و قد فسرت المحكمة العليا هذه الصلاحية بأنها تتناول المعاهدات التي تنظم امورا تدخل في اختصاص الولايات كما وتنظم المسائل التي تـدخل فـي اختـصاص الكونجرس لذلك فان تصديق مجلس الشيوخ على المعاهدة التي عقدها الـرئيس ، يكون بمثابة التشريع الذي وضعه مجلس الشيوخ بمفرده[3] .

مما سبق يمكن القول بان ممارسة هذه الصلاحية من قبل مجلس الشيوخ من شأنها أن تؤدي إلى تجنب جزء من الآثار المترتبة على المعاهدات التـي تمـس الاستقلال الذاتي للولايات وذلك إذا ما اخذ بنظر الاعتبار مصالح الولايات لاسيما

---

(1) للمزيد راجع المواد (107-110) من الدستور الهندي سنة 1950.

(2) د. محمد أبو زيد محمد علي ، المصدر السابق ، ص194.

(3) القاضي نبيل عبد الرحمن الحياوي ، الدول الاتحادية الفيدراليـة الـسلطة التـشريعية ، المصدر السابق ، ص43.

إن الأمر يستلزم هنا أن يقوم مجلس الشيوخ بدوره في الدفاع عن مصالح الولايات الى جانب الدفاع عن مصالح الدولة الفيدرالية .

من جانب آخر إن القول بان مجلس النواب يمكن لـه أن يحـد مـن هـذه الصلاحية الممنوحة لمجلس الشيوخ وذلك عندما يتطلب تنفيذ المعاهدة تخـصيص الاعتمادات المالية التي تحتاج إلى تصديق مجلس النواب ، قد لايكون صحيحا في اغلب الحالات لان من الناحية العملية لم يمتنع مجلس النواب عن التعاون في تنفيذ المعاهدات فضلا عن ان معظم المعاهدات تنفذ من تلقاء ذاتها بموجـب الـنص الدستوري[1] . وهذا ما ذهب إليه أيضا الدستور البرازيلي إذ خول رئيس الدولـة صلاحية عقد المعاهدات ولكنه علق نفاذها على موافقة الكونجرس بمجلسيه. (2)

وعلى الرغم من أهمية دور مجلس الولايات في تصديق المعاهدات نجد بـان معظم الدول الفيدرالية تمنح صلاحية إبرام المعاهـدات إلـى الـسلطة التنفيذيـة ولايطلب منها أن تحصل على موافقة خاصة هذا ما لم يستوجب تنفيـذ المعاهـدة سن قوانين خاصة وفي مثل هذه الحالة سيكون لمجلس الولايات الدور نفسه الذي يلعبه في الأمور التشريعية الأخرى ، ففي المانيـا الاتحاديـة نجـد إن رئـيس الجمهورية الفيدرالية هو الذي يعقد المعاهدات باسم الاتحاد مع الدول الأجنبيـة[3] ،على ان يتم تنفيذها وفقا لما جاء في القانون الأساسي حيث يـنص فـي المـادة (2/59) على انه ((الاتفاقيات التي تنظم علاقات الاتحاد السياسية او التي تتعلـق بأمور التشريع الاتحادي ، تتطلب في كل حالة موافقة او مشاركة الاجهزة صاحبة الصلاحية في التشريع الاتحادي لتتم صياغتها على غرار القانون الفيدرالي اما في الاتفاقيات الإدارية فتسري الأحكام النافذة على الإدارة الاتحاديـة بالتنـاظر)) . ويتضح من هذا النص بأنه يجب إقرار جميع المعاهدات بقوانين فيدرالية لذا فـان سلطة مجلس الولايات في هذا المجال تعتمـد علـى المبـادئ نفـسها المنظمـة لصلاحياته فيما يتعلق بالقوانين العادية ويبرز دور مجلـس الولايـات باعتبـاره

---

(1) روبرت بوى وكارل فريدريك ، الجزء الثالث ، المصدر السابق ، ص110.

(2) المادة (10/80) من الدستور البرازيلي لسنة 1967.

(3) المادة (1/59) من القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية سنة1949.

مجلس ممثل للولايات عندما يتطلب منه الموافقة على المعاهدات التي تتناول أيـا من الأمور المتطلبة موافقته في التشريع الفيدرالي.

المطلب الثالث
اختصاص تعديل الدستور

اختصاص السلطة التشريعية في تعديل الدستور من اهم الصلاحيات التي تتمتع بها ولاشك إن هذه السلطة من الخطورة بحيث لايمكن تركها للسلطات الفيدرالية دون الولايات حيث إن تعديل الدستور الفيدرالي قد يكون من شأنه أن يمس اسـتقلال الولايات ,لذلك فان موافقة الولايات تعد ضرورية لإجراء التعديل ونفاذه لانه لـو كان الهدف من التعديل محاولة النيل من استقلالها والانتقاص من سـيادتها فإنهـا تستطيع عندئذ ان تفشل هذه المحاولة فلا توافق على إجراء التعديل وبذلك يبقـى الدستور كما هو دون تغيير في نصوصه[1] , لذا يعد تعديل الدستور مـن ضـمن الاختصاصات المشتركة بين السلطات الفيدرالية و سلطات الولايات وغالبـاً مـا تمارس الولايات هذه الصلاحية عن طريق مجلس الولايات الذي من المفروض أن يدافع عن مصالحها اتجاه الدولة الفيدرالية . ويلاحظ ايضاً بـان معظـم الـدول الفيدرالية تشترط توفر أغلبية خاصة في كلا المجلسين لإجراء تعديل دسـتوري. وفقاً للدستور الأمريكي كما يعد اقتراح تعديل الدستور اختصاصاً مشتركاً أيضا[2]. أما تعديل القانون الأساسي الألماني فلايتم إلا بقوانين تعدل أو تكمـل بـصراحة نصوصه و يجب أن يوافق على أي قانون من هذا النوع ثلثـا أعـضاء مجلـس النواب ومجلس الولايات[3] . هكذا فان الولايات تقوم بدور هام في عملية التعديل

---

(1) د. محمد كامل ليلة ، المصدر السابق ، ص153-154.

(2) المادة (5) من الدستور الأمريكي.للمزيد يراجع هاملتون ، ماديسون ، جاى ، المـصدر السابق، ص360 وما بعدها .

(3) المادة (1/79، 2) من القانون الأساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لسنة 1949.

الدستوري ، وذلك من خلال ممثليها في مجلس الولايات (و هم رؤساء أو أعضاء للحكومات الولايات)، وبما إن أصوات كل إقليم يجب أن تقدم ككتلة واحدة (نعم ،أو لا ،أو امتناع) أي أن الأصوات لاتؤخذ منفردة[1] . لذلك فعلى حكومة كل ولايـة أن تتوصل إلى اتفاق حول التعديل المعروض قبل التصويت[2] . وبعبارة أخـرى موافقة مجلس الولايات بأغلبية ثلثا أعضاءه تعادل موافقة بالأكثريـة مـن بـين حكومات الولايات[3] . وقد يبرز دور مجلس الولايات عندما يوافق مجلس النواب على اقتراح التعديل الدستوري ويرفضه مجلس الولايات لاسيما إذا تمـسك بهـذا الموقف حتى بعد إجراء وساطة للوصول إلى حل توفيقي (وذلك من خلال لجنـة الوساطة) وفي هذه الحالة يعد التعديل مرفوضاً و لا ينتج أي اثر قانوني[4] .

كذلك الدستور الهندي ينص في المادة (368)على انه ((لا يبادر بتعديل هـذا القانون (الدستور) إلا بتقديم مشروع لهذا الغرض إلى احد مجلسي البرلمـان وإذا ما تم إقرار المشروع في كل مجلس بأغلبية أعضاء ذلك المجلس وبأغلبيـة مـا لا يقل عن ثلثي الأعضاء الحاضرين والمصوتين لذلك المجلس, ومن ثم يقدم إلى رئيس الجمهورية الذي يصادق بدوره على المشروع وبذلك يصبح الدستور معدلا وفقا لأحكام المشروع)) .و قد يتضح من هذا النص ان الدستور الهنـدي أعطـى لمجلس الولايات دورا مساوياً لمجلس النواب في عملية تعديل الدسـتور عنـدما اشترط موافقة ثلثي أعضاءه الحاضرين و هكذا فقد سمح للولايات عـن طريـق مجلس الولايات الذي تمثلها أن تشارك وتمارس دورهـا فـي عمليـة التعـديل الدستوري .وفضلا عن ذلك يشترط هذا النص لتعديل بعـض أحكـام الدسـتور مصادقة الهيئات التشريعية لما لا يقل عن نصف الولايات بقرار من هذه الهيئـات

---

(1) المادة (3/51) من القانون الأساسي لجمهورية المانيا الاتحادية.

(2) إحسان عبد الهادي سليمان ، الفيدرالية دراسة في إطار مفاهيمي ونظـري قـراءة فـي النموذج الالماني ، منشورات مكتب الفكر والتوعية فـي الاتحـاد الـوطني الكوردسـتاني ، السليمانية ، 2005 ، ص57.

(3) رونالد ل. واتس ، الأنظمة الفيدرالية ، المصدر السابق ، ص129.

(4) إحسان عبد الهادي سليمان ، المصدر السابق ، ص57.

قبل أن تقدم لائحة التعديل إلى رئيس الجمهورية للموافقة عليها ويتم تحديد هذه المواد أو الأحكام الدستورية التي يمكن أن تتغيير من خلال مشروع التعديل والتي تشمل الأحكام الخاصة بانتخاب رئيس الجمهورية[1] أو امتداد السلطة التنفيذية للاتحاد، أو نطاق السلطة التنفيذية للولاية[2] ، أو السلطة القضائية الاتحادية[3] ، أو المحاكم العليا في الولايات[4] ، أو العلاقات التشريعية بين الاتحاد والولايات[5] ، أو أي من القوائم الواردة في الملحق السابع[6] ، أو تمثيل الولايات في البرلمان[7] .

جدير بالذكر إن الدساتير الحديثة ومنها على سبيل المثال الدستور السوداني لعام 2005 حددت دور الولايات في عملية التعديل في مجلس الولايات(والتي يتكون من ممثلين منتخبين من قبل المجالس التشريعية لكل ولاية) ، حيث ساوى الدستور بين كلا مجلسي البرلمان في اختصاص تعديل الدستور الفيدرالي ويحتاج إلى موافقة ثلاثة أرباع الأعضاء لكل مجلس من مجلسي البرلمان في اجتماع منفصل لكل منهما[8] .

أما في العراق فإننا نلاحظ بأن الدستور العراقي النافذ قد أعطى حق اقتراح تعديل الدستور الاتحادي للسلطة التنفيذية الاتحادية ولمجلس النواب فقط دون أن يعطي الحق (لمجلس الاتحاد) الذي يمثل الولايات (الأقاليم) أو المحافظات غير المنظمة إلى إقليم. وكان من الأفضل، وتحقيقاً لمبدأ المساواة في المشاركة في الحياة السياسية والإدارية، أن يعطي الحق لمجلس الاتحاد بأن يكون له دور في

---

(1) المادة (54)و(55) من الدستور الهندي سنة 1950.

(2) المادة (73) و المادة (162) من الدستور الهندي.

(3) الفصل الرابع من الباب الخامس من الدستور الهندي

(4) الفصل الخامس من الباب السادس من الدستور الهندي.

(5) الفصل الأول من الباب الحادي عشر من الدستور الهندي.

(6) المادة (80)والمادة (81) من الدستور الهندي.

(7) المادة (224) دستور جمهورية السودان الفيدرالي الانتقالي لعام 2005.

(8) المادة 1/85 من الدستور السودان الفيدرالي.

تعديل الدستور الاتحادي. سواء في مرحلة الاقتراح أو الموافقة على التعديل لأنـه اشترط في التعديل أن يحصل على موافقة ثلثي أعضاء مجلس النـواب وموافقـة الشعب باستفتاء عام ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة أيام، أي لم يشر إلى أي دور لمجلس الاتحاد حيث ترك مسألة تحديد اختصاصات مجلس الاتحاد إلـى قانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب وذلـك وفقـاً للمـادة (65) مـن الدستور. [1]

غير إن المادة (126) من دستور العراق تنص على "أنه لا يجوز إجراء أي تعديل على مواد الدستور من شأنه أن ينتقص من صلاحيات الأقاليم التي لا تكون داخلة ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحاديـة إلا بموافقـة الـسلطة التشريعية في الإقليم المعني، وموافقة أغلبية سكانه باستفتاء".

ونرى إن في هذا النص ضمانه للأقاليم قد تساوى إغفال الدستور عن مـنح مجلس الاتحاد الحق في اقتراح تعديل الدستور الاتحادي.

المطلب الرابع
الاختصاص القضائي لمجلس الولايات

على الرغم من إن الأصل هو أن تتولى الـسلطة القـضائية الاختـصاصات القضائية في الدولة تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات وحفاظا على استقلال السلطة القضائية فان اغلب الدساتير تمنح الصلاحية القضائية للسلطة التـشريعية وعلـى سبيل المثال فان الدستور الأمريكي يمنح اختصاصا قضائيا خطيرا لمجلس الشيوخ وذلك بمحاكمة أعضاء السلطة التنفيذية الفيدرالية الذين يوجه إليهم مجلس النـواب اتهاما خطيرا ومنها عدم الولاء[2] . حيث تمـر المحاكمـة البرلمانيـة بموجـب الدستور الفيدرالي بمرحلتين، مرحلة الاتهام ويتولاها مجلـس النـواب ومرحلـة

---

(1) د. ناظم يونس زاوي و أفين خالد عبد الرحمن, المصدر السابق

(2) المادة (1/ف3/ج6) من الدستور الأمريكي.

المحاكمة التي يمارسها مجلس الشيوخ إذ أكد الدستور الأمريكي على حصر سلطة المحاكمة بمجلس الشيوخ .

فإذا علم المجلس بمخالفة منسوبة إلى احد أعضاء السلطة التنفيذية فانه يعمـل على توكيل لجنة قضائية بتحقق فيها وتقديم التوصية بشأنها ويتكون أعضاء هـذه اللجنة عادة من ممثلي كلا الحزبين (الحزب الجمهوري والحـزب الـديمقراطي) وذلك تجنباً للتحيز والتعصب. وقد تملك هذه اللجنة الصلاحيات كافة التي تجـدها ضرورية للقيام بالتحقيق.

وبعد أن تنتهي اللجنة القضائية من تحقيقاتها يقدم تقريرها المتـضمن لأهـم توصيات التي توصلت إليها إلى مجلس النواب، حيث يوضح فيها مـواد الاتهـام الذي اعتمدت عليها وللمجلس حرية في أن يفعل ما يشاء، فمن حقه تعـديل هـذه المواد بالحذف او بالإضافة او بالإحالة مرة ثانية إلى اللجنة لقضائية للبحث عمـا قد يستجد من اتهامات جديدة(1).

وفي حالة إقرار التهمة المعينة، يعيد الأمر ثانية إلى اللجنة المذكورة وذلـك ليقوم بصياغة القرار مرة ثانية، ثم يتم إحالته إلى مجلس النواب للتصويت عليـه بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين حيث لم يتطلب الدستور أغلبيـة خاصـة لتوجيه هذا الاتهام، من ثم يختار مجلس النواب لجنة تمثيل الادعاء أمـام مجلـس الشيوخ ويحيل إليها قرار الاتهام(2).

و بعد أن يتم إحالة قرار الاتهام إلى مجلس الشيوخ، يقوم بتحديد موعد يجتمع فيه كمحكمة لنظر الاتهام(3).ومن الجدير بالذكر إن واضـعوا الدسـتور كـانوا

---

(1)د. مريد احمد عبد الرحمن حسن، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ،دار النهضة العربية ،القاهرة ، 2006 ، ص436-437

(2)د. سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايـات المتحدة الامريكية، رسالة دكتوراه، مقدمة الى كلية حقوق- جامعـة عـين شـمس، قـاهرة، 1999، ص329.

(3) جميلة مسلم شريجي، المصدر السابق، ص202.

موفقون عندما وزعت هذه السلطة بين مجلس النواب ومجلس الشيوخ لكي لا يتأثر أعضاء احد المجلسين بالعلاقات الحزبية (1).

اما في ألمانيا وفي ظل القانون الأساسي يتمتع كـل مـن مجلـس النـواب ومجلس الولايات بصلاحية توجيه التهمة إلى رئيس الجمهورية في حالة مخالفتـه لإحكام القانون الأساسي أو أي قانون فيدرالي أخر[2] ،والقرار بتوجيه التهمة يجب إن يقدم من ربع أعضاء المجلس على الأقل وذلك تأكيدا على الجدية في الطلـب المقدم لتوجيه التهمة ، ولا يصدر قرار توجيه التهمة في المجلـس إلا إذا حـصل على أغلبية ثلثي أعضائه[3] ومن النتائج الخطرة التي تترتب على قـرار توجيـه التهمة هي انها تؤدي الى وقف رئيس الجمهورية عن ممارسة مهام عملـه قبـل صدور قرار المحكمة النهائي[4] .

وبإجراء المقارنة بين الصلاحية القضائية للبرلمان في كل من الولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا الاتحادية يتضح بان الدستور الأمريكي خول الكونجرس وخاصة مجلس الشيوخ اختصاصا قضائيا خطيرا بخلاف القانون الأساسي الألماني الذي أعطى للبرلمان الفيدرالي دون تمييز بين مجلس النواب ومجلس الولايات صلاحية توجيه التهمة فقط دون محاكمة ، حيث تختص المحكمة الدستورية الاتحادية بمحاكمة رئيس الجمهورية ، لذلك يمكن القول بان اختصاص مجلس الولايات في النظام الألماني على الرغم من انه يتصف بدرجة من الأهمية ، في حين أن الدور الاهم يلعبه مجلس الشيوخ الأمريكي الذي يتحول إلى محكمة قضائية بعد صدور قرار توجيه التهمة من قبل مجلس النواب وإحالتها اليه .

---

(1) د. محمود عاطف البنا ، المصدر السابق، ص479 ؛ الدكتور حسين عثمان محمد عثمان، المشار إليه في جميلة مسلم الشربجي، المصدر السابق، ص201.

(2) المادة (1/6) من القانون الأساسي لجمهورية المانيا الاتحادية سنة 1949.

(3) علي يوسف عبد النبي الشكري ، نظام المجلسين في الدول الاتحادية والموحـدة دراسـة دستورية مقارنة, المصدر السابق ، ص64.

(4) المادة (2/61) من القانون الأساسي لجمهورية المانيا الاتحادية سنة 1949.

ومن المهم القول بان الدستور العراقي الصادر عام 2005 لم يشير إلى حصانة رئيس الجمهورية من احكام القانون الجنائي العراقي ولعل ذلك عائد إلى الصلاحيات المحدودة التي يتمتع بها في ظل النظام البرلماني الجديد، غير انه قد افرد إجراءات خاصة لمسائلة الرئيس وإعفائه من منصبه من خلال مجلس النواب إذا ما ثبتت إدانته من المحكمة الاتحادية العليا في احد الجرائم الآتية (الحنث باليمين الدستورية ,انتهاك الدستور, الخيانة العظمى). (المادة 58 / سادساً) ولم يتطرق إلى اختصاص مجلس الاتحاد بذلك.

ونرى إن في ذلك نقص تشريعي يتمثل في عدم تحديد المركز القانوني لرئيس الدولة, فما سيكون عليه الحال في حالة ارتكاب الرئيس جناية لا تدخل في ضمن الحالات الثلاث السابقة، هل سيستمر في أدائه عمله ويتمتع بالحصانة أم يعامل معاملة المواطن العادي وفي الحالتين يجب إيراد نص بذلك.

ونرى من جانبنا إن مسؤولية الرئيس عن الحالات الواردة في المادة 58 من الدستور هي مسؤولية سياسية، يترتب على ثبوت ارتكابها إعفائه من منصبه، أما إذا ارتكب جريمة أخرى فليس في الدستور ما يمنع من مسائلته أمام القضاء الجنائي الداخلي، وإذا ما ترتب على إيقاع العقوبة بحقه عن تلك الجرائم وتعذر أدائه وظيفته فأنه يتم إعمال النص الدستوري القاضي بانتخاب رئيس جديد لإكمال المدة المتبقية من ولاية الرئيس وفقاً لإحكام الدستور.ونرى إن من المناسب إن يشترك مجلس الاتحاد في صلاحية محاكمة رئيس الجمهورية تحقيقا للتوازن بين السلطات في أكمل معانيه.

المطلب الخامس

اختصاص مجلس الولايات باختيار بعض المناصب

وفقا للدستور الأمريكي يختص مجلـس الـشيوخ بانتخـاب نائـب رئـيس الجمهورية في حالة عدم حصول أي من المرشحين لهذا المنصب علـى أغلبيـة أصوات هيئة الناخبين و يوجد أكثر من شـخص واحـد حـصل علـى أكثريـة

الأصوات[1] . ويمكن القول بان هذه الصلاحية هي نتيجة مترتبة على مبدأ اختيار المجلس لرئيسه لان نائب الرئيس هو في الوقت نفـسه يعتبـر رئيـسا لمجلـس الولايات بحكم الدستور أو قد يرجع السبب في ذلك إلى إيجاد نوع من المـساواة بين كل من مجلس النواب ومجلس الشيوخ في ممارسة الاختصاص الانتخابي لان لمجلس النواب أيضا صلاحية اختيار رئيس الجمهورية عندما لم يحصل مرشحي الرئاسة على أغلبية أصوات هيئة الناخبين . بينما في المانيا الاتحادية لا توجد مثل هذه الصلاحية لمجلس الولايات ،ولكن له أن ينتخب نـصف أعـضاء المحكمـة الدستورية الاتحادية حيث ينتخب كل من مجلس النواب ومجلس الولايات نـصف أعضاء المحكمة الدستورية الاتحادية[2] .وقد يتضح بان احد الأسباب التي تكمـن وراء إعطاء المجلسين الاختصاص الانتخابي نفسه هو كـون المحكمـة المعنيـة تمارس اختصاصات مهمة، كما إن هذه المحكمة تنظر في الاتهام الموجـه إلـى الرئيس والتي يملك كلا مجلسي البرلمان صلاحية توجيهها .

أخيرا لابد من القول بان دستور العراق الدائم ينص في المادة (65) علـى انه ((يتم إنشاء مجلس يدعى بـ (مجلس الاتحاد) يـضم ممثلـين عـن الأقـاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ، ويتم تكوينه ، وشـروط العـضوية فيـه ، واختصاصاته ، وكل ما يتعلق به ، بقانون يسن بأغلبية ثلثـي أعـضاء مجلـس النواب)) .وقد يتضح من هذا النص إن المسائل المتعلقة بمجلس الاتحـاد سـوف تنظم بموجب قانون يسنه مجلس النواب ، بخلاف غالبية الدساتير الفيدرالية التـي نظمت جميع المسائل المتعلقة بمجلس الولايات بموجب النصوص الدستورية ، لان تنظيم تلك المسائل بقوانين يعد بحد ذاته خرقا لمصالح الولايـات حيـث يمكـن المساس بما ورد في هذا القانون بسهولة عن طريق تعديله بالطرق العادية ، فـي حين لو تم تنظيمها في صلب الدستور الفيدرالي لأستبعد تعديلها إلا وفقا لإجراءات خاصة ومعقدة اسوة ببقية الدول الفيدرالية .

---

(1) المادة (2/ف1/ج3) من الدستور الأمريكي.

(2) المادة (94) من القانون الأساسي لجمهورية المانيا الاتحادية سنة 1949.

هذا ويعتبر مجلس الاتحاد المجلس الثاني الذي تتكون منه السلطة التشريعية فـي العراق وفقاً للدستور، ولكن هذا المجلس مؤجل ولم يتم تشكيل هذا المجلس بعد ، والذي سيضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات الغير المنتظمة في إقليم ، وقد أشار الدستور بان تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته ، وكل ما يتعلق به ينظم بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب(1) . ويبدو ان إعطـاء الدسـتور مجلس النواب الحق في تكوين هذا المجلس والاختصاصات الذي يتمتع بـه فيـه الكثير مما يقال من أهمية هذا المجلس وقدرته في الحفاظ على حقـوق ومـصالح الأقاليم الذي يمثلها ، لذا كان من الصواب ان يتم تحديد الطريقة التي يتكون بهـا مجلس الاتحاد والاختصاصات التي يتمتع بها بنص دستوري .

كما هو الحال في سويسرا فيما يخص مجلس الدول ، والولايات المتحدة الأمريكية فيما يخص مجلس الشيوخ ، و فرنسا فيما يخص مجلس شيوخها ايـضاً الذي يمثل المناطق الإقليمية (2). أي إن لهذا المجلس حصانة دستورية في هـذه الدول يحافظ على اختصاصاته التي يتمتع بها ، أما في العراق فلـيس هنـاك أي حماية دستورية للاختصاصات في هذا المجلس.

ونرى إن مجلس الولايات أو مجلس الاتحاد كما اسماه المشرع الدستوري العراقي في الدول الفيدرالية تضمن حقوق الولايات خاصة عندما يعمل إلى جانب مجلـس النواب في صياغة التشريعات والتعديلات الدستورية.

كما إن مجلس الولايات المتمتع بالصلاحيات الـضرورية والكافيـة تـضمن للولايات استقلالها الذاتي كما تضمن في الوقت نفسه للـسلطات الفيدراليـة بـان تشريعاتها وقراراتها ستكون أكثر قبولاً لدى الولايات لان ممثلي الولايات ساهموا في اتخاذها[3] .

---

(1)المادة (65) من الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 .

(2) د. محمد كاظم المشهداني – المصدر السابق ص 186 و ص 209 .

(3) د. عادل الطبطبائي ، النظام الاتحادي في الإمارات العربية ، المصدر السابق ، ص 150

خاتمة

بعد أن انتهينا من رسالتنا المتواضعة هذه خلصنا إلى بعض النتائج والمقترحـات نوجزها بما يأتي:

أولا: النتائج

1- الفيدرالية من أهم الأنظمة الديمقراطية- الدستورية الناجحة والمنتـشرة علـى صعيد العالم ببلدان مختلفة ومتنوعة إلى درجة كبيرة. وهي تقود إلى حلول عادلة لحاجات سياسية واجتماعية وتاريخية عاشها أي مجتمع حُكم بنظام الحكم المركزي منذ أول نشوء الدولة مثل العراق، الذي عاش مركزية الدولة المطلقة سياسـيأ و اقتصاديأ وإداريأ رغم الاختلافات الموجودة بالمجتمع قوميأ ودينيأ .

2- تختلف الدول الفيدرالية في دساتيرها وطرق تشكيلها وعدد الوحدات المكونـة لها، باختلاف الظروف الثقافية والاجتماعية والاقتصادية والدولية والسياسية التـي أدت الى تأسيسها.

3- تتميز الدولة الفيدراليـة بثلاثـة مظـاهر و هـي الوحـدة و الاسـتقلال و المشاركة.إذ إن الدولة الفيدرالية تبرز إلى العالم الخارجي و تتعامل في علاقاتهـا الدولية و السياسية مع الدول الأخرى كدولة موحدة بسيطة ، كما و إن لها بعض مظاهر الوحدة في النطاق الداخلي والتي لابد منها حتى يمكن إعطاء وصف الدولة عليها ، وهذا ما يسمي بمبدأ الوحدة والذي يتمثل في تنظيم الدولـة الفيدراليـة و مبدأ الاستقلال يتمثل في تنظيم الولايات و يتنازع المبدآن تنظيم العلاقة بينهمـا ، الأمر الذي يؤدي إلى المبدأ الثالث مبدأ المشاركة .

4- إحدى خصائص الدولة الفيدرالية هي إن السلطة التشريعية الفيدرالية تتكـون من مجلسين هما مجلس النواب و مجلس الولايات وعلى الرغم من أن تنظيم هذه

السلطات قد تختلف من دولة إلى أخرى ,فان المجلس الذي يمثل الولايات باعتبارها الوحدات الدستورية المتميزة التي تتكون منها الدولة الفيدرالية يتمتع بصلاحيات متميزة هو الآخر أيضا.

5- من المهم العناية في توزيع السلطات بشكل دقيق وواضح بين الحكومات الاتحادية وحكومات الأقاليم المنضوية تحتها، إذ إن النصوص غير الواضحة والغامضة في الدستور والقوانين الأساسية تودي غالبا إلى التشابك والتداخل .

6- ان وجود المحكمة الاتحادية العليا تساهم -إلى جانب اختصاصها في الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة، وتفسير نصوص الدستور- الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية الصادرة عن السلطة الاتحادية وهي بذلك تساهم في ضمان احترام توزيع السلطات بين السلطة المركزية و الأقاليم.

7- أن الدستور العراقي النافذ قد أعطى قانون الإقليم الأولوية في مجال الاختصاصات المشتركة استنادا إلى نص المادة (115) منه .

7- أن الدستور العراقي النافذ قد أعطى حق اقتراح تعديل الدستور الاتحادي للسلطة التنفيذية الاتحادية ولمجلس النواب فقط دون أن يعطي الحق (لمجلس الاتحاد) الذي يمثل الولايات (الأقاليم) أو المحافظات غير المنظمة إلى إقليم. وكان من الأفضل، وتحقيقاً لمبدأ المساواة في المشاركة في الحياة السياسية والإدارية، ان يعطي الحق لمجلس الاتحاد بأن يكون له دور في تعديل الدستور الاتحادي.

ثانياً : المقترحات

1- إن مجلس الولايات أو مجلس الاتحاد كما اسماه المشرع الدستوري العراقي في الدول الفيدرالية يضمن حقوق الولايات خاصة عندما يعمل إلى جانب مجلس النواب في صياغة التشريعات والتعديلات الدستورية مما يستدعي إسراع المشرع بانشاؤه.

2- إن تشكيل المحكمة الاتحادية العليا من فقهاء في الشريعة الإسلامية الى جانب فقهاء القانون والقضاة لاشك سيشكل عبئاً على المحكمة عندما تنظر في المنازعات غير المتعلقة بدستورية القوانين وتفسير الدستور، وهي منازعات قضائية بحتة كالنظر في تنازع الاختصاص بين هيئات القضاء المختلفة أو تلك المتعلقة بالفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء.

3- تجابه الدول الفيدرالية غالبا محاولات انفصال الأقاليم أو الولايات بشدة لتأثير ذلك على المشاعر الوطنية.ونرى انه لايمكن القبول بالانفصال ما لم يوجد نص دستوري يمنح هذا الحق للأقاليم و إن التهديد بالانفصال أو التلويح به يضع الفيدرالية العراقية على حافة الانهيار.

4- إن عدم تحديد المركز القانوني لرئيس الدولة في حالة ارتكابه جريمة غير تلك الواردة في المادة 58 من الدستور يشكل نقص تشريعي من الواجب تلافيه ومن المناسب أن يشترك مجلس الاتحاد في صلاحية محاكمة رئيس الجمهورية تحقيقا للتوازن بين السلطات في أكمل معانيه.

5- إن المشرع الدستوري العراقي قد منح للنفط والغاز تنظيما خاصا وأنها تتطلب نوع من التعاون والتنسيق، بحيث لا يطبق عليها مبدأ أولوية قانون الإقليم الذي اخذ به الدستور العراقي لأنها لا تدخل لا في السلطات الحصرية ولا في السلطات المشتركة .

من جانب آخر فان المادة (112) قد ميزت بين الإدارة ورسم السياسات بالنسبة للنفط والغاز كما ميزت بين الحقول الحالية والمستقبلية حيث يمنح هذا النص للسلطات الفيدرالية صلاحية إدارة النفط والغاز من الحقول الحالية على أن تمارس تلك الإدارة بالتنسيق مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة أما الحقول المستقبلية التي سيتم الإنتاج فيها بعد نفاذ الدستور العراقي عام 2005 فسيتم إدارتها ورسم السياسات الإستراتيجية من خلال الأقاليم أو المحافظات المنتجة.

وفي جميع الأحوال تبقى إيرادات النفط والغاز ملكا لكل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات.

6- إن المشرع الدستوري العراقي لم يكن موفقا فـي إعطـاء قـانون الإقلـيم الأولوية في مجال الاختصاصات المشتركة استنادا إلى نص المـادة (115) منـه ,حيث خالف المشرع إلى حد كبير المستقر في الدسـاتير الفيدراليـة ، وإذا كـان البعض يلتمس له بعض العذر على الأقل في هذه المرحلة من حيـاة الدسـتوري والسياسي للدولة العراقية فان هذا الاسلوب قد يقود مستقبلا العديد من المنازعات في الاختصاص بين السلطة الفيدرالية والأقاليم خاصة في ضوء الصياغة الغامضة التي تكتنف بعض نصوص الدستور .

المصادر

اولا: الكتب والمؤلفات

1- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، النظام السياسية و القانون الدستوري ، منشاة المعارف ، الإسكندرية ، من دون سنة الطبع

2- د.الشافعي محمد بشير،القانون الدولي العام في السلم و -الحرب،ط7، منشاة المعارف ،الإسكندرية ،1999-2000

3- د. إسماعيل مرزة – مبادئ القانون الدستوري والعلوم السياسية – النظرية العامة في الدساتير – الطبعة الثالثة، 2004

4- د. إسماعيل الغزال، الدساتير و المؤسسات السياسية ،مؤسسة عزا لدين للطباعة والنشر ،بيروت ،1996.

5- د. إحسان حميد ألمفرجي – نظرية الدستور وزارة التعليم العالي والبحث العلمي - العراق 1990

6- إحسان عبد الهادي سليمان ، الفيدرالية دراسة في إطار مفاهيمي ونظري قراءة في النموذج الالماني ، منشورات مكتب الفكر والتوعية في الاتحاد الوطني الكوردستاني ، السليمانية ، 2005

7- د. امين عاطف صليبا، دور القضاء الدستوري في إرساء دولة القانون دراسة مقارنة المؤسسة الحديثة لكتاب، طرابلس-لبنان، 2002

8- أ. الان فارنثورث، مدخل الى النظام القانوني في الولايات الأمريكية ،ترجمة المحامي عبد الهادي عباس ،ط1،دار الحصاد للنشر والتوزيع ، دمشق ،1996

9- د. ثروت بدوي,النظام السياسية ,دار النهضة العربية ,القاهرة, 1999

10- جيروم. بارون و س. توماس دينس، الوجيز في القانون الدستوري، المبادئ الاساسية للدستور الأمريكي، الجمعية المصرية لنشر المعرفة، 1980
11- المحامى حسن قره ولى ، الحلول العملية المطبقة لمشكلة القوميات والأقليات في إطار القانون الدستوري والدولي ،ط1،دار الفارابي ،بيروت ،2004
12- د. حسن الجلبى ، دراسات دستورية في فصل السلطات و الفيدرالية ، مـن منشورات مكتب الدراسات و البحوث المركزي ، دراسة رقم 25 ، مطبعة وزارة التربية ، اربيل ، إقليم كردستان 1996
13- د. خالد قباني ، اللامركزية و مسألة تطبيقها في لبنان ، ط 1 ، منـشورات عويدات ، بيروت - باريس ، 1981
14- رونالد ل.واتس , الانظمة الفيدرالية ,ترجمة غالى برهومة و مها بـسطامى ومها تكلا , منتدى الاتحادات الفيدرالية , اوتاوا ,كندا,2006 ,
15- روبرت بوى و كارل فريدريك , دراسات في الدولـة الاتحاديـة , الجـزء الثالث، ترجمة : برهان دجاني و وليد الخالدي ، مؤسسة فـرانكلين للطباعـة و النشر , بيروت _ نيويورك , 1966
16- د. سعد عبد الجبار العلوش ، الدولة الموحدة و الدولـة الفيدراليـة ،بحـث منشور في مؤلف دراسات دستورية عراقية حول موضوعات أساسـية للدسـتور العراقي الجديد ،المعهد الدولي لقانون حقوق الإنسان ، ط1، 2005
17- د.عصام سليمان ، الفيدرالية و المجتمعات التعدديـة و لبنـان ، دار العلـم للملايين ، ط 1، بيروت 1991
18- د. عبد الغني بسيوني عبد ا ، الوسيط فـي الـنظم الـسياسية و القـانون الدستوري ، نظرية الدولة – الحكومة – الحقوق و الحريـات العامـة ،مطبعـة السعدني ، الإسكندرية ، 2004
19- د. عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط1، دار الثقافـة للنشر والتوزيع، عمان، 2006،
20- د.عادل الطبطبائي ، النظام الاتحادي في الإمارات العربية ،دراسة مقارنة ، مطبعة القاهرة الجديدة ،القاهرة ، 1978

21- د. على يوسف الشكرى , مبادىء القانون الدسـتوري والـنظم الـسياسية ،ط1،ايتراك للنشر والتوزيع ، القاهرة ،2004
22- د. نورى لطيف و د . غالب خضير العاني ، القانون الدستوري ،مؤسـسة دار الكتب للطباعة والنشر ،بغداد ،من دون سنة الطبع
23- فرناس عبد الباسط البنا, رئاسة الدولة في الاتحاد السويسري, جامعة الأزهر فرع دمنهور, 1986
24- كاروان عزت محمد دوسكي – دور القضاء في حماية الدستور الفيدرالي – ط1 – دار سبيريز- اربيل - سنة 2006.
25- د.كمال غالي: مبادئ القانون الدستوري و النظم السياسية الجـزء الثـاني, مطبعة جامعة دمشق سنة 1967-1968
26- د. محمد كامل ليلة, النظم السياسية الدولة والحكومة , دار النهضة العربية , بيروت 1991
27- د. محمد كاظم المشهداني – النظم السياسية ,المكتبة القانونية , بغداد, 1991
28- د .محمد عمر مولود ,الفيدرالية وإمكانية تطبيقها فى العراق ,ط2,مؤسـسة موكريانى للطباعة و النشر ,اربيل ,2003
29- د.محمد فتوح محمد عثمان ،رئيس الدولة فـي النظـام الفيـدرالي ،الهيئـة المصرية للكتاب، من دون مكان الطبع ، 1977
30- د . محمد هماوندي – الفيدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الإدارية الإقليمية – دراسة نظرية مقارنة- ط2 – موكرياني – اربيل – لسنة 2001
31- د. محمد حسن الابياري, المنظمات الدولية الحديثة و فكرة الحكومة العالمية, الهيئة المصرية العامة للكتاب, القاهرة, سنة 1978
32- د. محمود عاطف البنا ، الوسيط في النظم السياسية ،دار النشر للجامعات ، القاهرة ،2000-2001
33- د. مريد احمد عبد الرحمن حسن، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ،دار النهضة العربية ،القاهرة ، 2006

34- د. مصطفى ابو زيد فهمي، النظرية العامة للدولـة، ط5، دار المطبوعـات الجامعية، اسكندرية، 1997
35- د. ماجد راغب الحلو،النظم السياسية و القـانون الدسـتوري ،ط1،منـشأة المعارف ،الإسكندرية ،2005
36- مكي ناجي , المحكمة الاتحادية العليا في العـراق , دار الـضياء للطباعـة والتصميم , النجف الاشرف , الطبعة الأولى 2007
37- د. منذر الشاوي، القانون الدستوري (نظرية الدولـة)، منـشورات مركـز البحوث القانونية (3)،بغداد ،1981
38- لطيف مصطفى امين – الفيدرالية وآفاق نجاحها في العـراق – ط1 – دار سردم – سليمانية – سنة 2007
39- د.نعمان احمد خطيب ، الوسيط في النظم السياسة و القانون الدستوري ،دار الثقافة للنشر و توزيع ، عمان ، 2004
40- د. نوري طالباني ، حول مفهوم النظام الفيدرالي ،ط2،مؤسـسة موكريـاني للطباعة والنشر ،اربيل ،2005
41- القاضي نبيل عبدا لرحمن حياوي ، الدول الاتحادية الفيدراليـة (الـسلطة القضائية) ط1 ، المكتبة القانونية ، بغداد ، 2004
42- القاضي نبيل عبدالرحمن حياوي ، الدولة الاتحاديـة الفيدراليـة ، التنظـيم الدستورى لقضايا الجنسية و الهجرة ، ط 1، المكتبة القانونية ، بغداد ، 2000
43- د. يوسف محمد عبيدان، مبادىء العلوم السياسية ،ط1،قطر ،1996
44- هاملتون- ماديسون – جاى ، الدولة الاتحادية اسسها و دستورها ، ترجمة : جمال محمد احمد منشورات دار مكتبة الحياة ، بيروت ، 1959
45- د. هاني علي الطهراوي،النظم السياسية والقانون الدستوري ،ط1،دار الثقافة للنشر والتوزيع ،عمان ،2007
46- هيلين تورار – وترجمة باسيل يوسف – تدويل الدساتير الوطنية – بـدون سنة الطبع – الناشر بيت الحكمة– العراق بغداد

ثانيا: البحوث والمقالات

1-د.عبد الرحمن رحيم ،اللامركزية الإدارية واللامركزيـة الفيدراليـة وأوجـه المقارنة بينهما،بحث منشور في مجلة القانون والسياسة ،تصدرها كليـة القـانون والسياسة،جامعة صلاح الدين ،السنة الأولى،العدد الاول ، حزيران،1994
2- د. محمد هماوه ندي، التمييز بين نظام الفيدرالي ونظام اللامركزية الإداريـة والإقليمية، مجلة ياسا و رامياری، عدد (3)، مجلة القانون السياسة، جامعة صلاح الدين، أربيل.
3-د.ممدوح عبدالكريم حافظ ,الفيدرالية (الدولة الاتحادية) خصائصها ,مقوماتها , هيئاتها , دراسة مقارنة ,بحث منشور فى مجلة العراق الفدرالى , مركز السلام و التنمية للابحاث و الدراسات ,2005 .
4- د. ناظم يونس زاوي و أفين خالد عبد الرحمن, سمو الدسـتور الفيـدرالي , بحث مقبول للنشر في مجلة كلية القانون ,جامعة دهوك.
5- ليسى وولف فيلبس ، الدساتير المقارنة ، ترجمة د. صالح جـواد الكـاظم. ، بحث مترجم ، مجلة العدالة ، مجلة فصلية تصدرها وزارة العدل العـدد الاول ، السنة الرابعة ، بغداد ، 1978

ثالثا: الرسائل و الاطاريح

1- احمد إبراهيم علي الورتي , النظام الفيدرالي بين النظرية و التطبيق , رسالة ماجستير , مقدمة إلى جامعة العالمية الإسلامية في لندن ,2006
2-جميلة مسلم شريجي ، الاتحاد الفيدرالي دراسة تطبيقية عن الوطن العربي ، رسالة دكتوراه ، غير منشورة ، مقدمة إلى كلية الحقوق / جامعة القاهرة ، 2003

3- د. سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بـين الـسلطات فـي النظـام الـسياسي والدستوري للولايات المتحدة الامريكية، رسالة دكتوراه، مقدمة إلى كلية حقـوق- جامعة عين شمس، قاهرة، 1999

4- سولاف محمد أمين ، تحديد الصلاحيات في الدولة الفيدرالية ، دراسة تحليلية مقارنة في طبيعة الدستور الفيدرالي ، رسالة ماجستير ، مقدمة إلى مجلس كليـة القانون ، جامعة صلاح الدين ، اربيل ، 2006

5- علي يوسف عبد النبي الشكري ، رئيس الدولة فـي الاتحـاد الفيـدرالي ، أطروحة دكتوراه مقدمه إلى كلية القانون , جامعة بغداد 1998

6- على يوسف عبد النبي الشكرى، نظام المجلسين في الدول الاتحادية والموحدة دراسة دستورية مقارنة ،رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية القانون /جامعـة بغداد ،1994

7- لقمان عمر حسين ، مبدأ المشاركة في الدولة الفيدراليـة ،رسـالة ماجـستير مقدمة الى مجلس كلية القانون /جامعة صلاح الدين ،اربيل ،2007

رابعا : المصادر المنشورة على شبكة الانترنت

1- العرداوي خالد عليوي ،توزيع الاختصاصات والمسؤوليات في النظم الفيدرالية والواقع الدستوري العراقي ،بحث متوافر على الموقع الالكتروني : http://www.iraqmemory.org> last visited 4/6/2008

2- ديفيد بردنها يمر، دراسة الفيدرالية و الديمقراطية ، منشور فى مجلة الإسلام و الديمقراطية و هي مجلة شهرية فكرية مستقلة تصدر عن المنظمة الإسـلام و الديمقراطية ،العدد 6 ،بحث متوافر على الموقع الالكتروني :

www.demoislam.com /modules . pup ?>last visited
< http: 15/2/2008

3-د. سيلين اوكلير ، الفيدرالية : مبادئها ، مرونتها وقصورها ، مجلة الاتحادات الفيدرالية ، المجلد 5 ، عدد خاص ، خريف 2005 ، متوافر على الموقع الالكتروني :
www.demoislam.com /modules .
http: pup ?>last visited 15/2/2008

4- د. ساجد أحميد عبيل ، إنموذج النظام الاتحادي المركزي العراقي ، بحث متوافر على الموقع الالكتروني:
_http://www.iraqcfs.org/membersresear-arabic.php.

5- د. فلاح اسماعيل حاجم ، بعض خصائص النظام القضائى في الدولة الفيدرالية ، منشور في الحوار المتمدن – العدد 1607-10\7\2006، المتوافر على العنوان الالكتروني :

> last visited 22/4/2008
<http://www.ahwar.com

6-د.محمد على الناصري ,من الأصول النظرية في النظام الدسـتوري :النظـام الاتحادي الفيدرالي في العراق (1) , بحث متوافر على الموقع الالكتروني:
http://www.afaqiraq.org/afaq/modules.php?name=Stories_Archive>last visited 24/4/2008

7- شـبكة النبـأ المعلوماتيـة، مـصطلحات سياسـية، اتحاديـة فيدراليـة www.annabaa.org.2007-11-7.

8- ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا العراقية في الدعوى رقم 10 / اتحادية / فـي 29 /5/ 2006 المنـشور فـي الموقـع الالكترونـي للمحكمـة http://www.iraqijudicature.org/fedraljud.html

9- ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا العراقية في الـدعوى 15 / ت / 2006 الـصادر بتـاريخ 26 / 4 / 2007 المنـشور فـي الموقـع الالكترونـي http://www.iraqijudicature.org/fedraljud.html

10- ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا العراقية في الـدعوى 18 / اتحاديـة / 2006 الصادر بتاريخ 5 / 3/ 2007 المنشور في الموقع الالكترونـي للمحكمـة http://iraqijudicature.org/fedraljud.html

12- ينظر تفسير المحكمة الاتحادية العليـا العراقيـة رقـم 227 / ت / 2006 الصادر بتاريخ 2006/10/9 المنـشور فـي الموقـع الالكترونـي للمحكمـة http://iraqijudicature.org/fedraljud.html

13- ينظر تفسير المحكمة الاتحادية العليا العراقية رقم 67 / ت / 2006 الصادر بتـاريخ 3 / 5 /2006 المنـشور فـي الموقـع الالكترونـي للمحكمـة http://www.iraqijudicature.org/fedraljud.ht

14- Maxwell A. Cameron and tulia c. Falleti, federalism and the separation of powers at the sub national level, p22. available at :
<http://www.arts.ubc.ca/filedmin >last visited 3/5/2008

15- Dr.Peter Wanyande.Structure of Government and The scope and method of division of power .avaikable online:

http://www.commonlii.org/ke/others/KECKRC>last visited 22/9/2008

16-Dr. gotthard wöhrmann.The federal constitutional court :an Introduction .available online: < www.iuscomp.org/gla/literature > last visited 22/6/2008

خامسا: المصادر باللغة الأجنبية

1- George Anderson .Federalism :An Introduction .oxford universityPRESS ONTARIO .2008

2- NIRMAL BOB, A new look for center-state relations publius: Indian federalism problems and issues, first published, Kp Bagchi, NewDelhi 1987.